



**Rapport du  
commissaire  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes**

**Observations du commissaire – 2000  
Avant-propos et Points saillants**

**2000**

*Le Rapport de l'an 2000 comporte 9 chapitres, ainsi que les « Observations du commissaire » et un Avant-propos. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.*

*Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de catalogue FA1-2/2000-0  
ISBN 0-662-64976-1



EcoLogo<sup>®</sup> Paper / Papier Éco-Logo<sup>®</sup>



AUDITOR GENERAL OF CANADA  
COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT  
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA  
COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT  
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

Au nom du vérificateur général du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour l'année 2000, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Richard Smith".

Richard Smith

OTTAWA, 30 mai 2000

**AU LECTEUR :**

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport, le plan de travail proposé et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Veuillez adresser vos commentaires à l'adresse suivante :

Monsieur Richard Smith

Commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim

240, rue Sparks

Ottawa (Ontario)

K1A 0G6

ou par courrier électronique à :

[rapport-vert@oag-bvg.gc.ca](mailto:rapport-vert@oag-bvg.gc.ca)

# Avant-propos



---

# Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 2000

## Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim, je suis heureux de soumettre le Rapport de l'an 2000 pour être déposé à la Chambre des communes.

La majeure partie de ce rapport a été préparée sous la gouverne de M. Brian Emmett qui, depuis le 31 janvier 2000, occupe le poste de vice-président, Politiques, à l'Agence canadienne de développement international. Au cours des trois années et demie où il a rempli les fonctions de premier commissaire, M. Emmett a largement contribué à l'amélioration de notre compréhension de la gestion, par le gouvernement fédéral, des enjeux que représentent l'environnement et le développement durable. L'équipe qu'il a créée s'est engagée à poursuivre son travail. Le vérificateur général mène actuellement un processus de sélection national afin de nommer un nouveau commissaire à l'été 2000.

Cet avant-propos est suivi de « Observations du commissaire – 2000 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Le Rapport contient en outre neuf chapitres reliés séparément :

## Gestion du développement durable

1. La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux – Un travail en évolution
2. L'écologisation des opérations gouvernementales : quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?
3. L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

## Le smog

4. Le smog : un risque pour la santé

## Travailler ensemble

5. Des partenariats pour le développement durable : aperçu
6. Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale
7. La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
8. Travailler avec le secteur privé

## Suivi

9. Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

Observations du  
commissaire — 2000

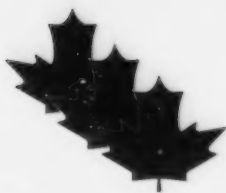


# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	5
<b>Introduction</b>	7
Gérer l'interdépendance	7
Objet du présent Rapport	8
<b>Le smog : un risque pour la santé</b>	8
Le smog représente une grave menace pour la santé et l'environnement	8
Un bon départ mais sans suite	9
La reddition de comptes dépend de la qualité de l'information communiquée sur la performance	10
Les prochaines étapes	10
<b>Travailler ensemble : des partenariats pour le développement durable</b>	10
Le rôle des organismes centraux	12
<b>L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie</b>	12
<b>Passer de la parole aux actes</b>	13
Mise en oeuvre des stratégies de développement durable	13
L'écologisation des opérations gouvernementales	13
<b>Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage</b>	15
<b>Notre plan de travail</b>	16
L'examen des stratégies de développement durable	16
Vérifications de la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable	17
Le processus de pétition	18
<b>Conclusion</b>	18
<b>Pièces</b>	
1 Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable	7
2 Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie	8
3 Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001 – Moyennes pour les six ministères que nous avons examinés en 1999 et les six que nous avons examinés en 1998	14
4 Questions liées à l'environnement et au développement durable : notre plan de travail	16
<b>Annexes</b>	
A. Extraits de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	19
B. Travaux du Bureau du vérificateur général sur l'environnement et le développement durable, 1999	23
C. Sommaire des pétitions reçues et des réponses des ministres	25
D. Groupe des conseillers du commissaire à l'environnement et au développement durable	29







## Observations du commissaire — 2000

### Points saillants

1. Bien que le gouvernement fédéral ait à maintes reprises réitéré son engagement à l'égard du développement durable — établir un équilibre viable entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, maintenant et pour les générations futures — il continue d'éprouver de la difficulté à passer de la parole aux actes.
2. La poursuite du développement durable est rendue plus complexe par le fait que la responsabilité à cet égard est largement partagée entre les ministères et entre les gouvernements, de même qu'avec d'autres partenaires. Généralement, un certain nombre d'organisations sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais aucune n'est responsable de l'ensemble. Elles doivent travailler de concert en vue de concevoir et de mettre en oeuvre une stratégie coordonnée. Mais la gestion de ces relations de travail s'est avérée difficile.
3. **Le smog — un risque pour la santé.** Depuis dix ans, par exemple, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique, ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Il y a dix ans, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement ont reconnu les graves conséquences de l'ozone troposphérique — une composante clé du smog — et ils ont entériné un plan pour le réduire. L'objectif du plan était de « résoudre complètement » le problème d'ici 2005.
  - Les gouvernements ont pris un bon départ mais ils ont omis de suivre les étapes suivantes. Ils ont convenu d'un plan mais ils ne l'ont pas mis en oeuvre. Les améliorations déjà obtenues au chapitre de la qualité de l'air s'amenuisent lentement en raison de la hausse des émissions attribuable à un plus grand nombre de véhicules et à l'utilisation accrue d'énergie. Des niveaux de polluants qui, jusqu'ici, étaient considérés comme sécuritaires sont mis en question.
  - Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné. Le gouvernement fédéral a, en grande partie, fait ce qu'il avait dit qu'il ferait; par contre, il ne s'est pas acquitté de sa tâche la plus importante, guider l'effort national de réduction du smog. Le problème du smog au Canada est loin d'être réglé. Une nouvelle approche s'impose.
4. **Le smog ne constitue pas un cas isolé.** Dans les rapports précédents, nous avons cerné des problèmes persistants dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des enjeux clés tels que les changements climatiques, les substances toxiques et la biodiversité. Parmi ces problèmes, mentionnons des objectifs, des rôles et des responsabilités mal définis, des lacunes au niveau de la mesure de la performance et de la communication de l'information sur celle-ci et enfin, des dispositions inappropriées en matière d'examen et de vérification. Il s'ensuit que les engagements pris envers les Canadiens n'ont pas été respectés.
5. **La reddition de comptes est un élément essentiel à l'établissement de relations de travail efficaces.** Le présent Rapport fournit quelques exemples de relations de travail réussies — qui combinent des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Trop souvent toutefois, la conclusion d'une entente est perçue comme une fin en soi plutôt que comme un moyen de produire des résultats pour les Canadiens de manière efficiente et efficace. Et trop souvent aussi, bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des

personnes qui pensent à établir un partenariat réussi. Les organismes centraux ont un rôle important à jouer en veillant à ce que les éléments d'une bonne relation de travail soient compris et utilisés par les ministères.

**6. Autres enjeux clés :**

- **L'aide gouvernementale : investissements dans les énergies renouvelables et non renouvelables.** Dans le passé, la plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux dans le secteur de l'énergie ciblaient les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Aujourd'hui, sauf pour quelques exceptions, l'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie ne favorise pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables. Cependant, les investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux projets d'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ne présentent pas actuellement des caractéristiques attrayantes. Par conséquent, le gouvernement fédéral voudra peut-être réexaminer sa stratégie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.
- **Les stratégies de développement durable.** Les ministères ont déclaré qu'ils avaient réalisé 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie, par rapport à 11 p. 100 en 1998. De plus, ils améliorent les pratiques de gestion qui soutiennent la mise en œuvre de la stratégie. Leur deuxième stratégie sera déposée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000; je m'attends à ce qu'il y ait une amélioration marquée sur le plan de la qualité.
- **L'écologisation des opérations gouvernementales.** Il y a dix ans, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership en réduisant les conséquences environnementales de ses propres opérations. Aujourd'hui, cependant, on ne dispose que d'informations élémentaires sur les opérations du gouvernement et leurs conséquences sur l'environnement. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode cohérente concernant l'écologisation des opérations gouvernementales et de faire rapport sur les progrès, et aucune ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

**7. Suivi de vérifications antérieures.** Ce rapport présente également le premier suivi effectué depuis la création du poste de commissaire. Le suivi nous permet de vérifier si les ministères ont donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations et à nos observations. Dans l'ensemble, les progrès sont lents. En effet, après deux ans, seulement 5 p. 100 de nos recommandations ont été entièrement suivies, et les progrès sont insatisfaisants dans une proportion de 53 p. 100. Les ministères doivent redoubler leurs efforts.

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

## Introduction

8. Le présent chapitre met en relief les questions clés qui, à mon avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes. Les rapports précédents ont recensé trois principales lacunes dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable (voir la pièce 1). Le présent Rapport met l'accent sur les défis qui se rattachent aux secteurs où les responsabilités sont largement partagées.

### Gérer l'interdépendance

9. Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui, notamment la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, relèvent du mandat de plusieurs ministères et de la compétence de plusieurs administrations. Généralement, un certain nombre d'organisations gouvernementales sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais aucune n'est responsable de l'ensemble. Ces organisations doivent collaborer afin de concevoir et de mettre en oeuvre une réponse concertée.

10. Le partenariat peut constituer une façon plus novatrice, plus rentable et plus

efficace d'exécuter les programmes et d'offrir les services. Mais il comporte des risques, notamment que les mécanismes soient mal définis, que les engagements ne soient pas respectés, qu'une attention insuffisante soit apportée à la protection de l'intérêt public, que la transparence soit moindre et que la reddition de comptes soit inadéquate. Trop souvent, la conclusion d'une entente est perçue comme une fin en soi plutôt que comme un moyen de produire des résultats pour les Canadiens de manière efficace et efficace. Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports précédents, la gestion de ces types de relations de travail — au sein des gouvernements, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires — s'est avérée un défi.

11. Quand les organisations travaillent ensemble, la relation redditionnelle — l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée — devient plus complexe. Il y a dix ans, le vérificateur général s'était demandé qui était responsable du bien-être environnemental au Canada, et il avait alors posé la question suivante : « Qui mène la boutique? » Il avait fait remarquer que le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et les programmes environnementaux fédéraux, ne pourrait pas régler

**Les responsabilités à l'égard de l'atteinte des objectifs en matière de développement durable sont largement partagées; les gérer s'est avéré un défi.**

**Écart entre les engagements pris et les mesures concrètes adoptées.** Les Canadiens se trouvent dans le pétrin de tête pour ce qui est de la réflexion sur les questions liées à l'environnement et au développement durable, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Nous avons moins bien réussi à traduire nos réflexions et nos paroles en mesures concrètes — à finir ce que nous avons commencé. De ce nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés.

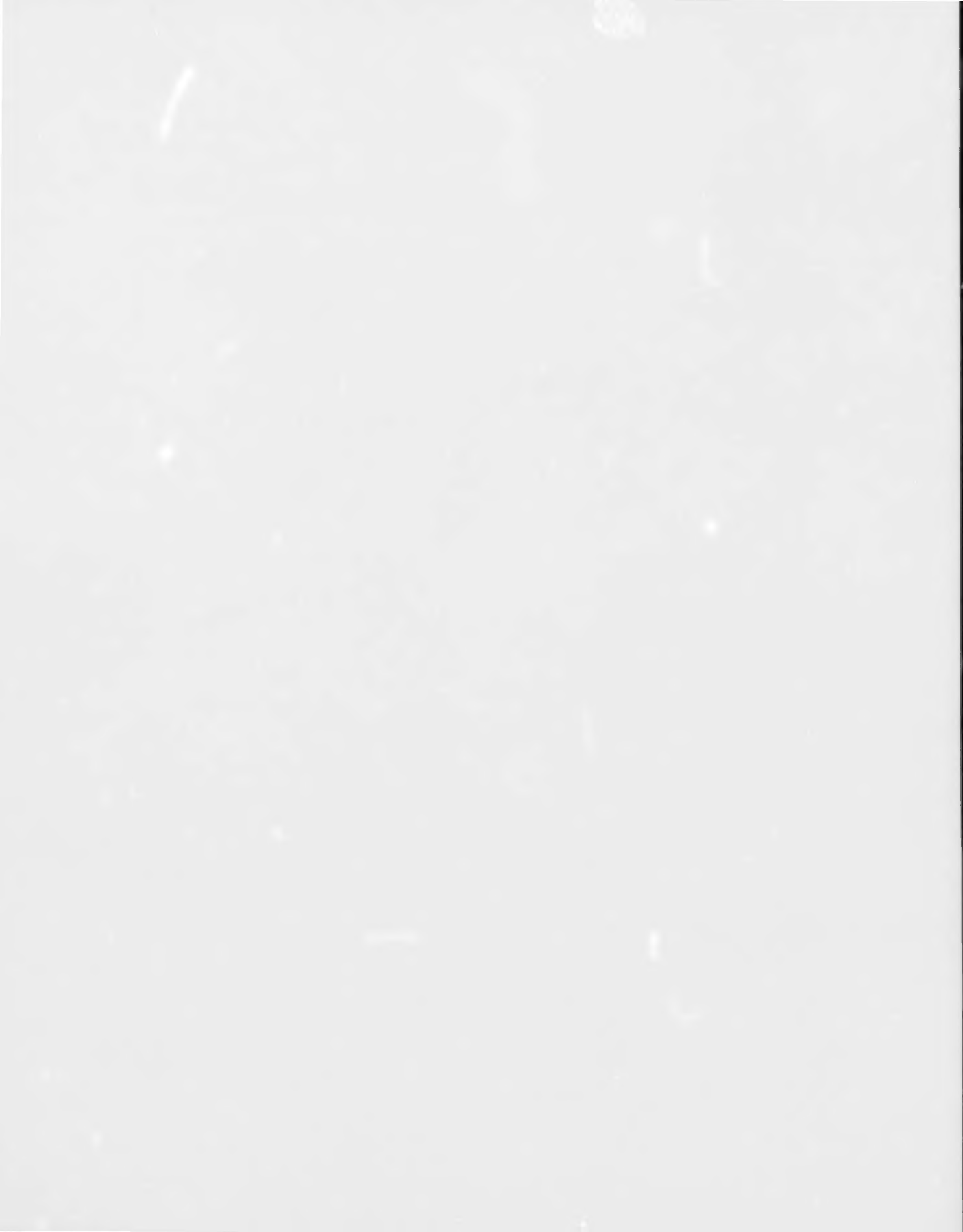
**Manque de coordination entre les ministères et entre les administrations.** Certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Il faut une coordination efficace pour relever les défis en matière de développement durable — et ce n'est pas le point fort des gouvernements.

**Lacunes de l'omnivoyage du rendement et de l'information communiquée au Parlement.** Une bonne information est essentielle si l'on veut prendre de bonnes décisions — fixer des priorités, élaborer des politiques et des programmes, évaluer les progrès et rendre compte des réalisations. L'information dont nous disposons actuellement n'est pas à la hauteur.

### Pièce 1

**Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable**

Source : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 1999



## Introduction

8. Le présent chapitre met en relief les questions clés qui, à mon avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes. Les rapports précédents ont recensé trois principales lacunes dans la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable (voir la pièce 1). Le présent Rapport met l'accent sur les défis qui se rattachent aux secteurs où les responsabilités sont largement partagées.

### Gérer l'interdépendance

9. Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui, notamment la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, relèvent du mandat de plusieurs ministères et de la compétence de plusieurs administrations. Généralement, un certain nombre d'organisations gouvernementales sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais aucune n'est responsable de l'ensemble. Ces organisations doivent collaborer afin de concevoir et de mettre en oeuvre une réponse concertée.

10. Le partenariat peut constituer une façon plus novatrice, plus rentable et plus

efficace d'exécuter les programmes et d'offrir les services. Mais il comporte des risques, notamment que les mécanismes soient mal définis, que les engagements ne soient pas respectés, qu'une attention insuffisante soit apportée à la protection de l'intérêt public, que la transparence soit moindre et que la reddition de comptes soit inadéquate. Trop souvent, la conclusion d'une entente est perçue comme une fin en soi plutôt que comme un moyen de produire des résultats pour les Canadiens de manière efficace et efficiente. Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports précédents, la gestion de ces types de relations de travail — au sein des gouvernements, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires — s'est avérée un défi.

11. Quand les organisations travaillent ensemble, la relation redditionnelle — l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée — devient plus complexe. Il y a dix ans, le vérificateur général s'était demandé qui était responsable du bien-être environnemental au Canada, et il avait alors posé la question suivante : « Qui mène la boutique? » Il avait fait remarquer que le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et les programmes environnementaux fédéraux, ne pourrait pas régler

**Les responsabilités à l'égard de l'atteinte des objectifs en matière de développement durable sont largement partagées; les gérer s'est avéré un défi.**

**Écart entre les engagements pris et les mesures concrètes adoptées.** Les Canadiens se trouvent dans le peloton de tête pour ce qui est de la réflexion sur les questions liées à l'environnement et au développement durable, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Nous avons moins bien réussi à traduire nos réflexions et nos paroles en mesures concrètes — à finir ce que nous avons commencé. Dans de nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés.

**Manque de coordination entre les ministères et entre les administrations.** Certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Il faut une coordination efficace pour relever les défis en matière de développement durable — et ce n'est pas le point fort des gouvernements.

**Lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.** Une bonne information est essentielle si l'on veut prendre de bonnes décisions — fixer des priorités, élaborer des politiques et des programmes, évaluer les progrès et rendre compte des réalisations. L'information dont nous disposons actuellement n'est pas à la hauteur.

### Pièce 1

**Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable**

Source : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 1999





efficacement les grandes questions, à moins de collaborer avec d'autres ministères et d'autres ordres de gouvernement. Tout en reconnaissant qu'il était difficile de composer avec une responsabilité partagée au sein du gouvernement, il avait soutenu qu'il fallait éviter de l'éparpiller au point où il n'y ait plus de reddition de comptes efficace.

12. En se fondant sur les travaux effectués depuis, le vérificateur général a relevé les caractéristiques que devraient avoir les modalités de travail lorsque des partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs (voir la pièce 2). Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de

l'intérêt public sont les éléments de base d'un tel cadre.

### Objet du présent Rapport

13. Dans le présent Rapport, nous continuons de nous pencher sur les défis que représente pour le gouvernement fédéral la gestion de ses initiatives en matière d'environnement et de développement durable. Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale. Au cours des dix dernières années, de nombreux engagements ont été pris qui nécessitent, pour atteindre les objectifs fixés, une coopération et une coordination entre les divers ministères, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires.

14. Lors de l'examen d'enjeux tels que le smog, les pluies acides, les aires protégées, la biotechnologie et l'écologisation des opérations gouvernementales, nous avons déterminé les éléments clés de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces. Ces éléments peuvent servir de fondement à l'évaluation et à la modification des initiatives en cours, ainsi qu'à la conception de nouvelles initiatives.

## Le smog : un risque pour la santé

### Le smog représente une grave menace pour la santé et l'environnement

15. Nous avons examiné les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour réduire les niveaux des polluants atmosphériques qui sont les principales composantes du smog; le chapitre 4 présente nos résultats. La pollution atmosphérique n'est pas un phénomène nouveau, mais elle a des conséquences importantes sur la santé, l'environnement et l'économie. Le terme « smog » a d'abord été utilisé pour décrire le mélange de fumée et de brouillard que l'on trouve dans l'air au-dessus des villes. Aujourd'hui, ce terme est utilisé pour

### Pièce 2

#### Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie

##### **Pour garantir des rapports crédibles, il faut prévoir :**

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la mesure du rendement et des modalités de rapport appropriées.

##### **Pour établir des mécanismes redditionnels efficaces, il faut prévoir :**

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des ententes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insatisfaisant;
- un régime de vérification approprié.

##### **Pour garantir une transparence adéquate, il faut prévoir :**

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

##### **Pour protéger l'intérêt public, il faut prévoir :**

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la rétroaction;
- des politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23,  
« La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », 1999



efficacement les grandes questions, à moins de collaborer avec d'autres ministères et d'autres ordres de gouvernement. Tout en reconnaissant qu'il était difficile de composer avec une responsabilité partagée au sein du gouvernement, il avait soutenu qu'il fallait éviter de l'éparpiller au point où il n'y ait plus de reddition de comptes efficace.

**12.** En se fondant sur les travaux effectués depuis, le vérificateur général a relevé les caractéristiques que devraient avoir les modalités de travail lorsque des partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs (voir la pièce 2). Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de

l'intérêt public sont les éléments de base d'un tel cadre.

### Objet du présent Rapport

**13.** Dans le présent Rapport, nous continuons de nous pencher sur les défis que représente pour le gouvernement fédéral la gestion de ses initiatives en matière d'environnement et de développement durable. Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale. Au cours des dix dernières années, de nombreux engagements ont été pris qui nécessitent, pour atteindre les objectifs fixés, une coopération et une coordination entre les divers ministères, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires.

**14.** Lors de l'examen d'enjeux tels que le smog, les pluies acides, les aires protégées, la biotechnologie et l'écologisation des opérations gouvernementales, nous avons déterminé les éléments clés de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces. Ces éléments peuvent servir de fondement à l'évaluation et à la modification des initiatives en cours, ainsi qu'à la conception de nouvelles initiatives.

## Le smog : un risque pour la santé

**Le smog représente une grave menace pour la santé et l'environnement**

**15.** Nous avons examiné les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour réduire les niveaux des polluants atmosphériques qui sont les principales composantes du smog; le chapitre 4 présente nos résultats. La pollution atmosphérique n'est pas un phénomène nouveau, mais elle a des conséquences importantes sur la santé, l'environnement et l'économie. Le terme « smog » a d'abord été utilisé pour décrire le mélange de fumée et de brouillard que l'on trouve dans l'air au-dessus des villes. Aujourd'hui, ce terme est utilisé pour

### Pièce 2

#### Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie

Pour garantir des rapports crédibles, il faut prévoir :

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la tenue de rendement et des modalités de rapport appropriées.

Pour garantir des mécanismes redditionnels efficaces, il faut prévoir :

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des attentes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insuffisant;
- un régime de vérification approprié.

Pour garantir une communication adéquate, il faut prévoir :

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

Pour protéger l'intérêt public, il faut prévoir :

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la transparence;
- des politiques pour promouvoir les valeurs fondamentales du secteur public.

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », 1999

décrire une gamme plus grande de polluants atmosphériques. La plupart de ces polluants résultent des activités industrielles et de l'utilisation des combustibles fossiles — pétrole, gaz naturel et charbon — dans les véhicules automobiles, les résidences, les centrales thermiques et les usines.

**16.** Depuis dix ans, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Tout en reconnaissant la difficulté d'établir un lien direct, le gouvernement a estimé que la pollution atmosphérique était responsable de quelque 5 000 décès prématurés par année dans 11 grandes villes canadiennes. Si ce chiffre est exact, plus de Canadiens meurent chaque année des suites de la pollution atmosphérique que des suites d'un accident d'automobile, d'un cancer du sein ou de la prostate ou d'un mélanome. En outre, un nombre beaucoup plus grand de Canadiens souffrent de problèmes respiratoires ou autres, qui peuvent imposer un lourd fardeau à notre système de soins de santé. Le secteur de l'agriculture perd des millions de dollars chaque année en raison des effets sur les récoltes des polluants atmosphériques courants.

**17.** On note une tendance à la baisse de quelques polluants atmosphériques et, dans l'ensemble, la qualité de l'air au Canada s'est améliorée au cours des 30 dernières années à la suite des efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux et par l'industrie. Toutefois, les améliorations déjà obtenues au chapitre de la qualité de l'air s'amenuisent en raison de la hausse des émissions attribuable à un plus grand nombre de véhicules et à l'augmentation de la consommation et de la production d'énergie. Environnement Canada s'attend à ce que la qualité de l'air continue de se détériorer, à moins que des mesures

vigoureuses ne soient prises. En outre, des niveaux de polluants qui, jusqu'ici, étaient considérés comme sécuritaires sont mis en question.

#### **Un bon départ mais sans suite**

**18.** En 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a reconnu les graves conséquences de l'ozone troposphérique et il a entériné un plan pour le réduire. Ce plan représentait une réalisation majeure pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et il fournissait une solide orientation stratégique pour résoudre le problème du smog au Canada. L'objectif du plan était de « résoudre complètement » les problèmes liés à l'ozone d'ici 2005.

**19.** Après avoir approuvé le plan, toutefois, les partenaires ne se sont jamais entendus sur la façon de le mettre en oeuvre — quelles seraient les responsabilités de chacun et quels seraient les échéanciers. Le plan était donc voué à l'échec. Dix ans plus tard, un grand nombre des éléments de base d'une bonne gestion manquent toujours. Le gouvernement fédéral reconnaît maintenant que les progrès ont été plus lents que prévu et que la date cible initiale ne sera probablement pas respectée.

**20.** Nous avons conclu que le gouvernement fédéral avait, en grande partie, fait ce qu'il avait dit qu'il ferait au cours de la première phase du plan. Par contre, il ne s'est pas acquitté de sa tâche la plus importante, guider l'effort national de réduction du smog. Par conséquent, la majorité des réductions potentielles d'émissions, qui devaient être assurées par d'autres parties, n'ont pas été réalisées. Je crois que la responsabilité du gouvernement fédéral se situe au-delà de ses propres activités de réduction du smog. En effet, il doit aussi collaborer avec les provinces et les territoires et travailler de concert avec ses autres partenaires à l'élaboration de stratégies et de plans nationaux efficaces. Si

**Le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique.**

**Le plan pour régler le problème du smog au Canada n'a jamais été mis en oeuvre.**

l'approche actuelle ne fonctionne pas, il faut en concevoir une autre.

**La reddition de comptes dépend de la qualité de l'information communiquée sur la performance**

21. Le gouvernement fédéral n'a pas réussi non plus à fournir au public et au Parlement une information appropriée sur les mesures retenues afin de respecter les engagements qu'il a pris envers les Canadiens en 1990 et sur les résultats des efforts à l'échelle du pays. Pour être utile, cette information doit être pertinente, crédible et compréhensible. Elle devrait aider le public et les députés à examiner en profondeur les intentions et les résultats obtenus, et elle devrait leur être fournie en temps opportun. Le public et le Parlement ne pouvaient donc pas, en l'absence de cette information, déterminer si le Canada s'attaquait à son problème de smog à un rythme raisonnable.

**Les prochaines étapes**

22. C'est par l'entremise du Processus des standards pancanadiens que le Canada continue de s'occuper de la question du smog. Ce processus doit englober les engagements qui seront pris par chaque administration à l'égard de mesures précises concernant le smog. Les leçons tirées de l'expérience des dix dernières années doivent être appliquées à ce processus pour améliorer la qualité de l'air. En particulier, les parlementaires et tous les Canadiens devraient s'attendre à ce que des ententes précisent les rôles de chacun et les échéanciers, prévoient un système de surveillance et de communication des résultats afin d'évaluer les progrès réalisés et contiennent des dispositions pour les corrections en cours de route, le cas échéant. Si ces éléments clés d'une bonne gestion ne sont pas mis en place, le processus des standards pancanadiens donnera difficilement de bons résultats.

**Travailler ensemble : des partenariats pour le développement durable**

23. Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné. Et pourtant, le smog ne constitue pas un cas isolé.

- En 1998, nous avons fait rapport sur le Programme d'action national concernant les changements climatiques. Toutefois, de l'aveu même du gouvernement fédéral, au lieu de pointer vers une stabilisation des niveaux de 1990, les niveaux des émissions de gaz à effet de serre, au Canada, indiquaient une tendance inverse. Nous avons constaté l'absence de nombreux éléments d'un bon partenariat. En effet, il n'y avait pas d'attribution précise des rôles et des responsabilités ni de plan de mise en oeuvre. De plus, la surveillance des progrès était limitée et il n'y avait aucun rapport sommaire consolidé au Parlement.

- La protection de la biodiversité exige l'intervention des ministères aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau provincial. En 1998, nous avons indiqué que les progrès étaient lents, en partie à cause des lacunes de la coordination au sein du gouvernement fédéral et entre les gouvernements.

- Notre vérification de 1999 a révélé des lacunes importantes au chapitre de la gestion des substances toxiques par le gouvernement fédéral. Nous avons noté, en particulier, que les ministères fédéraux avaient des vues fort divergentes sur de nombreuses questions clés. Le comportement de certains ministères constituait un obstacle de taille à l'efficacité des programmes fédéraux.

- Enfin, en 1999, nous avons vérifié sept ententes de coopération fédérale-provinciale dans le domaine de l'environnement et nous avons constaté qu'elles ne fonctionnaient pas aussi bien qu'elles le pourraient.

**Le plan du Canada en matière de lutte contre le smog a échoué parce que le partenariat qui devait le soutenir n'a pas fonctionné.**

**24.** Le gouvernement fédéral reconnaît que la gestion de ce qu'on appelle maintenant l'administration « horizontale » est une question importante et qu'il faut faire mieux. Étant donné que le règlement de nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable exige des relations de travail efficaces, nous nous sommes intéressés à l'établissement de ces relations et à leur maintien. Le chapitre 5 présente un aperçu, le chapitre 6 traite de la collaboration au sein de l'administration fédérale, le chapitre 7 traite de la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et le chapitre 8 porte sur la coopération avec le secteur privé. Collectivement, ces chapitres présentent les résultats de 17 études de cas d'organisations qui travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs dans des domaines tels que la biotechnologie, les pluies acides, les forêts et les mines.

**25.** Ces études de cas illustrent l'importance de la coopération et de la coordination pour atteindre des objectifs stratégiques communs et améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes. De plus, elles font ressortir que des relations de travail efficaces, que ce soit entre les ministères, entre les gouvernements ou entre les secteurs public et privé, présentent des caractéristiques communes.

**26.** Nous avons constaté, cependant, que bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir un partenariat réussi. Les participants aux mécanismes que nous avons examinés avaient cerné cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

**27.** Ces facteurs sont importants, mais d'autres éléments sont nécessaires à la reddition de comptes : des rôles et des responsabilités clairs, un équilibre entre les attentes et les capacités, des dispositions pour la surveillance, les rapports et l'évaluation. Les participants ont placé ces éléments bien au bas de la liste.

**28.** Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes. Les partenaires savent comment établir et maintenir des relations de travail ou ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes. Le défi consiste à passer de la parole aux actes.

**29.** Les études de cas montrent également que les partenaires doivent avoir la discipline requise pour suivre toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Au cours des premières étapes — avant la conclusion de l'entente — les partenaires éventuels doivent porter une attention particulière à l'établissement de la relation. Ils doivent être persuadés que la question est importante et qu'un partenariat est la meilleure façon de s'en occuper. Au cours des dernières étapes — la conception de l'entente elle-même et la durée de celle-ci — il faut attacher plus d'importance à la reddition de comptes. L'établissement des relations et la reddition de comptes sont deux éléments essentiels d'une bonne relation de travail visant l'atteinte d'objectifs communs.

**30.** Les cas que nous avons examinés fournissent également des exemples de relations de travail « strictes-souples »; à la fois « strictes » quant aux résultats à obtenir selon l'entente intergouvernementale et « souples » quant à la façon d'obtenir ces résultats dans les circonstances propres à chaque administration. En 1985, dans le cadre du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, les ministres

**La reddition de comptes n'est pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir un partenariat réussi.**

**Les ministères doivent attacher plus d'importance à la reddition de comptes afin d'obtenir des résultats.**



**Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des questions transsectorielles.**

ont convenu de limites pour les émissions de dioxyde de soufre, afin de protéger les systèmes aquatiques modérément sensibles. Les gouvernements provinciaux ont décidé de la façon de parvenir aux réductions; ils ont suivi différentes approches mais ont atteint leurs objectifs.

**31.** Nous concluons que, lorsque les facteurs clés d'une bonne relation de travail sont combinés aux principaux éléments d'un mécanisme redditionnel efficace, il est plus probable que les relations de travail soient réussies et que les objectifs communs soient atteints. En revanche, l'absence de ces facteurs et éléments fait augmenter le risque d'échec.

**Le rôle des organismes centraux**

**32.** Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des questions transsectorielles. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer, en faisant en sorte que les ministères comprennent les principes et les éléments d'une bonne relation de travail et les appliquent, et en coordonnant les initiatives horizontales.

**L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie**

**33.** L'utilisation et la production de combustibles fossiles contribuent de manière importante à la formation du smog et à l'émergence d'autres problèmes environnementaux. Certains sont d'avis que l'aide gouvernementale fédérale aux investissements dans le secteur de l'énergie favorise les sources d'énergie non renouvelable, en particulier les combustibles fossiles, et que l'ensemble de cette aide prend la forme de subventions cachées dans le régime fiscal. Dans le chapitre 3, nous faisons état des constatations d'une étude que nous avons effectuée pour donner de l'information sur l'aide gouvernementale aux

investissements dans le secteur de l'énergie et pour établir si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes surtout intéressés à l'aide accordée par l'intermédiaire du régime fiscal parce qu'elle est moins transparente que le soutien direct. Nous avons aussi voulu savoir pourquoi l'énergie produite à partir des sources d'énergie renouvelable, autre que celle obtenue au moyen des grands projets d'aménagement hydroélectrique, représente une petite partie de l'ensemble de l'énergie disponible au Canada. Le régime fiscal joue-t-il un rôle déterminant à cet égard?

**34.** Dans le passé, les gouvernements ont appuyé le développement des sources d'énergie et encouragé l'efficacité énergétique pour diverses raisons, notamment pour garantir un approvisionnement en énergie, développer les économies régionales et régler les problèmes environnementaux. En 1996, le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Depuis de nombreuses années, il a dit également souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie avec plus d'efficacité.

**35.** Dans le passé, la plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux ciblaient les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Aujourd'hui, cependant, sauf pour quelques exceptions, l'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie ne favorise pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables. Nous avons aussi constaté que le régime fiscal n'encourage pas certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique.

**36.** Du point de vue d'un investisseur, les projets d'investissement dans les énergies renouvelables et

l'efficacité énergétique sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux projets d'investissement dans les énergies renouvelables ne donnent pas un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement souhaitable. Ils ont tendance à ne pas avoir de marchés établis et de produits ayant fait leurs preuves qui attirent les investisseurs. La période de récupération des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique est souvent aussi trop longue pour qu'ils aient la préférence des investisseurs. Compte tenu de ces obstacles, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies devant permettre d'atteindre ses objectifs liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

## Passer de la parole aux actes

### Mise en oeuvre des stratégies de développement durable

**37.** Les stratégies ministérielles constituent un important élément des initiatives en matière de développement durable du gouvernement fédéral. La surveillance des progrès et la communication d'information sur ceux-ci sont des aspects clés de notre mandat. Notre objectif consiste à aider les parlementaires à comprendre et à surveiller le processus de la stratégie, de même qu'à aider les ministères à comprendre leurs obligations en matière de gestion et les bonnes pratiques pour s'en acquitter. Le chapitre 1 du présent Rapport constitue notre deuxième évaluation des stratégies de développement durable. Celles-ci demeurent un travail en évolution.

**38.** Lors de notre vérification de cette année, les ministères étaient à mi-chemin environ de la période couverte par leur

stratégie. Selon leurs propres rapports, ils avaient réalisé quelque 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie, par rapport à 11 p. 100 en 1998. La mise en oeuvre de leur plan d'action s'améliore également.

**39.** En revanche, la qualité de l'information fournie au Parlement par la plupart des ministères, dans leur deuxième rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable, est toujours loin de répondre aux normes du Conseil du Trésor. Par conséquent, il demeure difficile de déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie ou si des mesures correctives s'imposent.

**40.** Les ministères commencent à peine à adopter une approche systématique à l'égard de la mise en oeuvre de leur stratégie. Nous avons examiné les pratiques de gestion de six ministères et avons constaté qu'il y avait eu amélioration depuis l'an dernier. En moyenne, ils appliquaient la moitié des pratiques nécessaires pour fournir une assurance raisonnable qu'ils obtiendraient les résultats escomptés. Comme le montre la pièce 3, les ministères que nous avons examinés n'avaient appliqué, l'an dernier, que le tiers environ de ces pratiques de gestion.

**41.** La pièce 3 montre également que les pratiques ministérielles continuent d'être plus énergiques au tout début du cycle de gestion et qu'elles s'affaiblissent à mesure que les ministères passent à la mise en oeuvre, puis à la surveillance et aux améliorations. Les ministères doivent mettre en place de solides systèmes de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie.

### L'écologisation des opérations gouvernementales

**42.** Il y a dix ans, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership en réduisant les conséquences environnementales de ses propres opérations. Dans le discours du Trône

**Les projets d'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement.**

**Le gouvernement a réitéré sa volonté de se poser comme modèle d'excellence environnementale.**

d'octobre 1999, il a réitéré sa volonté de se poser comme modèle d'excellence environnementale.

**43.** En 1996, nous avons examiné les progrès accomplis et avons noté une absence de leadership concernant le processus d'écologisation, tant à l'échelle du gouvernement qu'au sein des différents ministères et organismes. Nous avons aussi constaté que l'information communiquée sur les progrès était sélective. Aucun rapport d'ensemble n'avait été produit et il n'y avait pas de plan de rapport global consolidé dans un avenir prévisible.

**44.** L'année dernière, nous avons signalé que les ministères n'étaient pas encore en mesure de faire le suivi de leur performance environnementale et qu'on ne disposait pas d'une base d'information pour faire rapport au Parlement sur les progrès accomplis à l'échelle du gouvernement en matière d'écologisation des opérations. Dans le chapitre 2 du présent Rapport, nous nous penchons de nouveau sur cette question en insistant sur les progrès accomplis par les ministères en

ce qui concerne la mesure de la performance environnementale de leurs opérations internes.

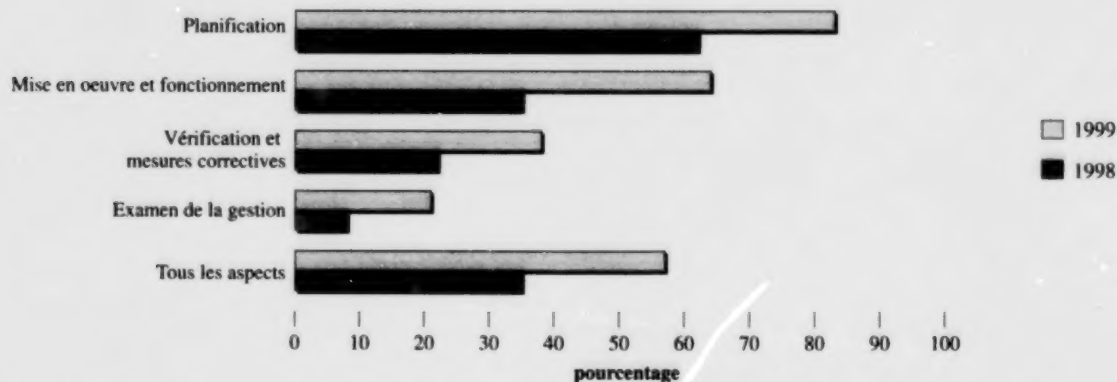
**45.** Le gouvernement fédéral est la plus grande entreprise au pays. Il a un effectif de 224 000 employés, gère directement 21,4 millions d'hectares de terre et 59 000 immeubles et installations, achète pour plus de 8 milliards de biens et services et possède 25 000 véhicules. La manière dont il gère ces ressources a des conséquences financières et environnementales importantes.

**46.** Et pourtant, on ne dispose que d'informations élémentaires sur de vastes opérations du gouvernement et leurs conséquences sur l'environnement. Le gouvernement fédéral ne sait pas quels sont les impacts environnementaux et les coûts de ses opérations — mais il devrait le savoir. Quant à l'élaboration d'un système de mesure de la performance environnementale ou de mesures de la performance communes pour les ministères, les progrès sont aussi lents et inégaux. Il n'y a toujours pas de rapports

### Pièce 3

**Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001 – Moyennes pour les six ministères que nous avons examinés en 1999 et les six que nous avons examinés en 1998**

*Voir le chapitre I pour de plus amples renseignements.*



sur la performance pour l'ensemble du gouvernement.

**47.** Un certain nombre d'initiatives interministérielles sont en cours mais le leadership est fragmenté. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode cohérente concernant l'écologisation des opérations gouvernementales et de faire rapport sur les progrès, et aucune ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre. Les organismes centraux ont un rôle important à jouer dans l'élaboration de normes s'appliquant à l'ensemble du gouvernement.

## **Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage**

**48.** Le suivi constitue une partie importante de notre processus de vérification. Il nous permet de tenir le Parlement au courant des progrès accomplis par les ministères à la suite des recommandations de nos rapports. Le chapitre 9 présente les résultats du premier suivi effectué depuis la création du poste de commissaire. Ce suivi a comme principal objectif de vérifier si les ministères ont donné suite de manière satisfaisante à nos recommandations et à nos observations.

**49.** Nous nous sommes surtout intéressés à quatre vérifications présentées dans les chapitres des rapports de 1997 et de 1998 : « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux » (avril 1997); « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé » (décembre 1997); « La biodiversité au Canada : le temps presse » (mai 1998); « L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable » (mai 1998).

**50.** Je suis satisfait des progrès qui ont été faits jusqu'ici par le gouvernement pour donner suite aux observations et aux

recommandations que nous avions formulées dans les chapitres sur l'ozone et la biodiversité. Environnement Canada continue à faire preuve d'engagement et de leadership pour ce qui est de l'élaboration des politiques et des programmes visant à éliminer ou à réduire les substances appauvrissant la couche d'ozone. Les obligations internationales sont respectées. À l'heure actuelle, les ministères établissent des cadres de mesure de la performance dans le domaine de la biodiversité, et le Canada participe à l'élaboration d'un cadre international de communication de l'information. Enfin, de nouveaux partenariats ont été constitués pour améliorer la coopération.

**51.** Je ne suis pas satisfait des progrès réalisés en ce qui concerne les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Le Canada n'est toujours pas en position de connaître la mesure dans laquelle il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et il n'a pas de plan d'action pour combler les lacunes importantes dans l'application de la loi.

**52.** L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables pour faire suite aux constatations de notre vérification. Elle a mené une revue de la conformité en collaboration avec les ministères et elle a publié des lignes directrices, comme nous l'avions recommandé. Néanmoins, nous ne sommes pas satisfaits des progrès accomplis par d'autres ministères et d'autres organismes. Et même les ministères qui ont pris des mesures pour améliorer leurs processus d'évaluation ne signalent que peu de modifications à leurs pratiques actuelles.

**53.** Dans l'ensemble, on a agi avec lenteur à la suite de nos recommandations. Des lacunes sont apparentes en ce qui concerne la mise en oeuvre, l'information, le leadership et la gestion des relations de travail. Seulement 5 p. 100 de nos recommandations ont été entièrement

**Dans l'ensemble, on a agi avec lenteur à la suite de nos recommandations et de nos observations formulées dans des rapports antérieurs.**



**Les ministères préparent actuellement leur deuxième stratégie de développement durable qui sera présentée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000. Je m'attends à ce qu'il y ait une amélioration marquée sur le plan de la qualité.**

suivies et les progrès sont insatisfaisants dans une proportion de 53 p. 100. Nous croyons que nos recommandations sont toujours pertinentes et valables; les ministères doivent redoubler leurs efforts. Nous continuerons de surveiller leurs progrès.

## Notre plan de travail

54. Notre programme de travail est divisé en quatre grands secteurs : l'examen des stratégies de développement durable des ministères et de leur mise en oeuvre; les vérifications de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable; les études visant à accroître la compréhension des pratiques de gestion et à les améliorer; et le suivi des pétitions. La pièce 4 résume notre plan de travail pour la prochaine année.

### L'examen des stratégies de développement durable

55. Les stratégies ministérielles sont un outil important pour la promotion du développement durable à l'échelle de

l'administration fédérale. Elles énoncent les objectifs de chaque ministère et les étapes qu'il entend suivre pour les atteindre. Les ministères ont publié leur première stratégie en 1997. Ils préparent actuellement leur deuxième stratégie qui sera présentée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000.

### 56. Mise à jour des stratégies de développement durable.

En décembre 1999, nous avons publié un document précisant nos attentes pour la deuxième série de stratégies de développement durable. Nous avons demandé aux ministères d'axer leurs efforts sur trois secteurs :

- **évaluer** leur première stratégie : déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé et ce qui doit être fait différemment, et utiliser leur évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie;
- **consolider la planification** des stratégies : établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences

#### Pièce 4

**Questions liées à l'environnement et au développement durable : notre plan de travail**

Tâche	2001
Stratégies ministérielles de développement durable	Effectuer les vérifications suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• deuxième série de stratégies de développement durable</li> <li>• mise en oeuvre des stratégies</li> </ul>
Intégrer le quatrième « E » aux travaux du Bureau du vérificateur général  L'argent a-t-il été dépensé en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'incidence environnementale?	Effectuer les vérifications suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, notamment la gestion de l'eau, les espèces et les habitats, les pêches et l'agriculture</li> </ul> Effectuer un suivi de vérifications antérieures : <ul style="list-style-type: none"> <li>• changements climatiques</li> <li>• efficacité énergétique</li> </ul>
Études	Effectuer l'étude suivante : <ul style="list-style-type: none"> <li>• volet social du développement durable</li> </ul>
Pétitions	Surveillance au nom du vérificateur général

importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité;

- accélérer l'établissement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

**57.** Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que l'organisation puisse continuer d'avancer dans la voie du progrès. Conformément au thème du Rapport de cette année, Travailler ensemble, le document de décembre indique aussi que les ministères doivent unir leurs efforts dans les secteurs de responsabilité partagée.

**58. Mettre en oeuvre les stratégies de développement durable.** Depuis la publication de leur stratégie, les ministères ont concentré leurs efforts sur leur mise en oeuvre. En 1998 et 1999, ils ont présenté leur rapport sur les progrès de leur stratégie. Ces rapports ont comme objectif d'aider les parlementaires, le public et les ministères eux-mêmes à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie ou si des mesures correctives s'imposent.

**59.** Nous continuerons de faire rapport chaque année sur la mesure dans laquelle les ministères ont fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie. Nous continuerons également d'examiner la capacité des ministères à exécuter leur stratégie, en nous servant de la norme ISO 14001 comme point de repère.

**60. Établir des cibles claires et mesurables.** En 1998, nous avons recommandé que les ministères établissent une série de points de repère précis pour juger du succès de la mise en oeuvre de leur stratégie et qu'ils les soumettent à la Chambre des communes au printemps de 1999. Nous présentons l'évaluation de ces cibles dans le chapitre 1 du présent Rapport. Cette année, 45 p. 100 des ministères ont soumis des cibles.

La moitié de ces cibles ont maintenant des critères ou des mesures de succès clairement définis et une date de réalisation prévue. Mais les ministères continuent d'utiliser des mots tels que « accroître », « améliorer », « promouvoir », « aider » et « faciliter », au lieu de préciser ce qui doit être réalisé et quand cela doit être fait.

#### **Vérifications de la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable**

**61.** Par sa propre stratégie, le Bureau du vérificateur général s'emploie à intégrer le développement durable à ses travaux et à la manière de les réaliser. Au cours de l'année dernière, le vérificateur général a effectué un certain nombre de vérifications dont un important volet portait sur l'environnement et le développement durable (voir l'annexe B).

**62.** Au cours de la prochaine année, nous examinerons d'autres questions :

- **Gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.** Le Rapport de 2001 portera sur la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Ce bassin constitue le plus grand réservoir d'eau douce du monde. Il est une source d'approvisionnement en énergie, en eau potable et en poisson et sert à des fins agricoles, récréatives et de transport aux habitants des deux côtés de la frontière depuis des siècles. Il est aussi l'une des régions les plus peuplées et industrialisées d'Amérique du Nord. Les travaux de vérification seront axés sur des aspects tels que l'eau, les espèces et leur habitat, les pêches et l'agriculture. Nous examinerons des questions telles que la mesure de la performance, les partenariats, la reddition de comptes de même que l'information aux fins de la prise de décisions.

**Le Rapport de 2001 portera sur la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable dans le cadre du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.**

**Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale.**

• **La dimension sociale du développement durable.** Jusqu'à maintenant, la plupart de nos travaux ont porté sur les dimensions environnementales et économiques du développement durable. La dimension sociale est également importante mais elle n'est pas aussi bien comprise. Au cours de la prochaine année, nous examinerons les vues actuelles en ce qui concerne la dimension sociale du développement durable et nous présenterons les résultats au Parlement en 2001. Cette étude servira de point de départ pour l'établissement de notre futur programme de travaux dans ce secteur.

**Le processus de pétition**

63. Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* ont créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable et obligé les ministres à préparer une stratégie de développement durable. Les modifications ont aussi établi un processus de pétition. Celui-ci est un moyen pour les Canadiens de faire part de leurs préoccupations au sujet de questions particulières dans le domaine de l'environnement et du développement durable relevant de la compétence fédérale et d'obtenir une réponse à ces préoccupations.

64. Aux termes du processus, un résident canadien peut envoyer une pétition au vérificateur général. Celle-ci est ensuite acheminée au ministre fédéral compétent qui doit y répondre dans un délai de 120 jours.

65. Le nombre de pétitions a diminué au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2000. Deux nouvelles pétitions ont été reçues et envoyées aux ministres pour réponse, comparativement à neuf en 1999 et à dix en 1998. L'une d'elles porte sur l'utilisation de substances toxiques et l'autre, sur l'information en matière de développement durable dans les parcs nationaux du Canada. Toutefois, une pétition qui avait été reçue à la fin de

1998 a reçu une réponse en avril 1999. L'annexe C contient de l'information sur la nature et l'état d'avancement des pétitions. Au cours de la prochaine année, nous ferons l'examen du processus de pétition afin d'établir comment il pourrait être raffermi.

## **Conclusion**

66. Le Rapport de cette année ciblait encore les défis que représente pour le gouvernement fédéral la gestion de ses initiatives en matière d'environnement et de développement durable. Le partenariat a occupé une large place dans la stratégie fédérale. Au cours des dix dernières années, de nombreux engagements ont été pris qui nécessitent, pour atteindre les objectifs fixés, une coopération et une coordination entre les divers ministères, entre les gouvernements et avec d'autres partenaires.

67. Dans les rapports précédents, nous avons cerné des problèmes persistants dans la gestion, par le gouvernement fédéral, d'enjeux clés tels que les changements climatiques, les substances toxiques et la biodiversité. Parmi ces problèmes, mentionnons des objectifs, des rôles et des responsabilités mal définis, des lacunes au niveau de la mesure de la performance et de la communication de l'information sur celle-ci et enfin, des dispositions inappropriées en matière d'examen et de vérification. Nous avons aussi constaté que les engagements pris envers les Canadiens n'avaient pas été respectés.

68. Lors de l'examen de questions telles que le smog, les pluies acides, les aires protégées, la biotechnologie et l'écologisation des opérations du gouvernement, nous avons déterminé les éléments clés de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces. Ces éléments peuvent servir de fondement à l'évaluation et à la modification des initiatives en cours, ainsi qu'à la conception de nouvelles initiatives.

## Annexe A

Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

**Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada  
et le contrôle du développement durable.**

**DÉFINITIONS**

Définitions	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
« commissaire »	« commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).
« développement durable »	« développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.
« ministère de catégorie I »	« ministère de catégorie I » <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>;</li> <li>b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);</li> <li>c) tout ministère, au sens de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, mentionné à l'annexe.</li> </ul>
« ministre compétent »	« ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> .
« stratégie de développement durable »	« stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

**FONCTIONS**

Examen	5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.
Idem	6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.
Rapports à la Chambre des communes	7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention — outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) — au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

- a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;
- b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

- a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité;
- e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;
- f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

#### PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du  
commissaire

**15.1** (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

#### DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

**21.1** Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

- a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;
- b) la protection de la santé des Canadiens;
- c) la protection des écosystèmes;
- d) le respect des obligations internationales du Canada;



- e) la promotion de l'équité;
- f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;
- g) la prévention de la pollution;
- h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

**Pétition**                      **22.**        (1)        S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

**Accusé de réception** (2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

**Réponse du ministre** (3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

**Contrôle** 23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

**Rapport du commissaire** (2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

**Dépôt du rapport** (3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

**Dépôt de la stratégie  
de développement**

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

**Révision de la  
stratégie et dépôt**

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

**Assujettissement**

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

**Date fixée par le  
gouverneur en  
conseil**

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

**Règlements**

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.

## Annexe B

## Travaux du Bureau du vérificateur général sur l'environnement et le développement durable, 1999

Références	Principales conclusions
Pêches et Océans – La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique, chapitre 4	En octobre 1997, nous avons fait rapport des problèmes liés à la gestion, par Pêches et Océans, des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Dans la présente vérification, nous avons constaté que bon nombre de ces problèmes sévissent également dans la gestion, par le Ministère, des pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Ainsi, nous avons remarqué que la capacité de capture s'accroît et que la participation des pêcheurs aux pêches des mollusques et crustacés est encouragée par la délivrance de permis de pêche à accès libre. En outre, nous avons relevé des trous dans l'information utilisée pour prendre des décisions sur la ressource ainsi que des lacunes dans le contrôle et la surveillance. Les répercussions globales de ces problèmes ne sont pas évidentes, car la plupart des pêches des mollusques et crustacés enregistrent actuellement de fortes valeurs au débarquement. Toutefois, à notre avis, ce sont là des préoccupations majeures sur lesquelles il faut se pencher afin que les pêches des mollusques et crustacés soient gérées durablement. (Paragraphe 4.1)
La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : suivi, chapitre 8	Nous croyons que les efforts déployés par le gouvernement, afin de donner suite aux recommandations du chapitre 16 de notre rapport de 1997 sur la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, sont satisfaisants. De nouvelles mesures de restructuration et d'adaptation des pêches sont mises en oeuvre. Contrairement à ce que nous avons constaté en 1997, les critères d'admissibilité aux nouvelles mesures sont clairs, logiques et applicables. Le cadre de reddition de comptes établi pour les mesures corrige les faiblesses que nous avons observées à l'époque : les responsabilités des organisations sont maintenant définies, il existe un plan stratégique global et un mécanisme officiel de coordination est prévu. (Paragraphe 8.1 et 8.2)
Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement, chapitre 13	La vérification que nous avons faite dans dix bases des Forces canadiennes nous a permis de constater que les cas de non-respect des exigences de la législation et des politiques relatives aux matières dangereuses à la Défense nationale étaient répandus, fréquents et répétitifs. Cette situation peut exposer les employés et l'environnement à des risques accrus. Le Ministère a fait des efforts pour améliorer sa gestion des matières dangereuses. L'incidence de ces efforts n'a pas souvent été clairement mesurée, mais nous avons constaté que les taux de blessures associées à des matières dangereuses et nécessitant au moins une journée d'absence ont diminué de plus de la moitié entre 1993 et 1997. Toutefois, les cas de non-conformité n'occasionnent pas tous des accidents — certains peuvent endommager la santé des employés ou l'environnement sur une longue période. (Paragraphe 13.1 et 13.2)
Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I, chapitre 17	Le suivi de notre chapitre de vérification de 1996 indique que peu de progrès ont été accomplis afin de combler les lacunes cernées dans la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada. Le secteur principal où il y a eu amélioration est la réalisation d'une évaluation environnementale avant l'approbation des projets d'infrastructure. Cependant, il existe encore des faiblesses dans la définition et le suivi des mesures d'atténuation nécessaires. (Paragraphe 17.88 à 17.94)



Références	Principales conclusions
Pêches et Océans – Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches, chapitre 20	Les pêches du saumon du Pacifique éprouvent de graves problèmes. L'ensemble des prises a fléchi, mais les captures commerciales ont chuté. La durabilité à long terme des pêches est en danger parce que des facteurs comme la surpêche, la perte d'habitats et le fléchissement de la productivité de l'océan ont érodé la ressource. Il en résulte une crise de gestion qui assombrit l'avenir des pêches du saumon. Ces pêches se poursuivront, mais des mesures de contrôle plus strictes seront nécessaires à court terme pour que le saumon survive au profit des générations futures. (Paragraphe 20.1)

## Annexe C

## Sommaire des pétitions reçues et des réponses des ministres

Sujet de la pétition*	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
19. <b>Application.</b> La signataire demande la tenue d'une enquête sur la non-application, par Pêches et Océans et par Environnement Canada, des lois sur la protection de l'environnement aux activités passées et courantes de la Pine Falls Paper Company à Pine Falls, au Manitoba.	Alice Chambers	Pêches et Océans	Le 30 novembre 1998	Le 23 avril 1999	Le ministre des Pêches et des Océans a fourni de l'information sur l'inspection, par la Garde côtière canadienne, des ponts de la Pine Falls Paper Company. La Garde côtière canadienne a établi que 14 des 26 ponts de la société qui franchissent des eaux navigables ne constituent pas un risque pour la navigation et que la prise d'autres mesures n'est pas nécessaire. Des évaluations environnementales ont été requises pour neuf ponts, et elles ont été effectuées et approuvées, à l'exception de l'évaluation en cours du pont Manigotagan. Compte tenu du délai entre la construction de ces ponts et le moment où Pêches et Océans est devenu conscient de toute incidence possible sur l'habitat du poisson, il serait difficile de prouver que celui-ci a subi des dommages. Pêches et Océans prévoit régler la question des futures incidences possibles des ponts sur l'habitat du poisson en appliquant des mesures d'atténuation lors des travaux d'entretien ou de la désaffectation.

\* Les pétitions 1 à 7 étaient incluses dans le Rapport de 1998 et les pétitions 8 à 18, dans le Rapport de 1999.

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère Fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
		Environnement Canada		Le 21 avril 1999	Le ministre de l'Environnement a fait référence à une lettre précédente d'Environnement Canada adressée à la signataire de la pétition expliquant pourquoi aucune accusation n'avait été portée contre l'usine aux termes de la <i>Loi sur les pêches</i> . Cette lettre expliquait aussi que les exigences relatives à la surveillance des incidences environnementales étaient appliquées pour la première fois au Canada. Les problèmes éprouvés à l'usine de la Pine Falls Paper Company n'étaient pas uniquement attribuables à la société. Les gouvernements participants devaient accepter une part de responsabilité. Il a donc été décidé qu'un long processus judiciaire ne donnerait pas les résultats escomptés et qu'il constituerait une mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. On a plutôt tenté de régler tous les problèmes administratifs et techniques. Le Ministre a indiqué qu'il serait possible, selon le Ministère, d'assurer l'application du <i>Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers</i> en installant un système de traitement secondaire. Il a ajouté que des poursuites étaient justifiées dans le cas d'un déversement de la société, mais qu'elles ne l'étaient pas dans d'autres cas en raison de la nature de la violation et parce qu'elles n'assurent pas l'obtention des résultats souhaités et une application uniforme de la loi.

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
20. <b>Substances toxiques.</b> Le signataire s'inquiète au sujet de l'utilisation des pesticides, des herbicides et des fertilisants dans les fermes qui cultivent le ginseng dans le Centre de la Colombie-Britannique. Il exprime aussi des inquiétudes quant à l'incidence de ces produits sur les terres, les réseaux hydrographiques et la santé des travailleurs agricoles et d'autres travailleurs qui sont touchés indirectement.	Nelson A. Riis, député de Kamloops, Thompson et Highland Valleys, au nom des résidents de la région de Kamloops en Colombie-Britannique.	Santé Canada	Le 25 août 1999	Le 27 octobre 1999	Le ministre de la Santé a assuré le signataire que le Canada a l'un des systèmes de réglementation des pesticides les plus rigoureux au monde. Les produits antiparasitaires sont réglementés par la <i>Loi sur les produits antiparasitaires</i> et ils sont enregistrés par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA). Les produits sont enregistrés uniquement si des données scientifiques suffisantes ont été fournies pour évaluer leur innocuité et leur valeur. L'évaluation doit conclure que les risques pour la santé humaine et pour l'environnement associés à l'utilisation prévue du produit sont acceptables et que celui-ci n'est efficace que pour l'utilisation prévue. L'innocuité et la valeur des produits qui ont été enregistrés pour application sur le ginseng ont été évaluées, et ils peuvent être utilisés comme prévu. Ils ne représentent aucune menace grave pour la santé humaine et l'environnement si on lit et comprend bien les directives sur l'étiquette et si on s'y conforme. L'ARLA a récemment conçu un programme pour faire connaître le système de réglementation des pesticides aux producteurs de ginseng et pour vérifier l'utilisation des pesticides. Des inspections récentes indiquent que les producteurs de ginseng utilisent des produits appropriés et qu'ils sont conscients de l'importance d'une utilisation prudente et judicieuse des pesticides. L'exposition des travailleurs aux produits antiparasitaires pendant l'application, de même qu'aux résidus dans les champs traités, est aussi prise en compte dans l'évaluation des produits antiparasitaires. L'ARLA participe actuellement à deux initiatives concernant l'exposition après traitement.

Sujet de la pétition	Signataire	Ministère fédéral	Date de la pétition	Date de réception de la réponse	Réponse
<p>21. <b>Développement durable.</b> Le signataire exprime des inquiétudes parce que Parcs Canada n'a pas préparé d'information sur les trois dimensions du développement durable, soit les dimensions économique, environnementale et sociale. Il prétend que l'étude sur la vallée de Bow à Banff, le plan de gestion du parc Jasper et le plan communautaire de Jasper ne fournissent pas de données socioéconomiques. Le signataire prétend aussi que la politique sur les recettes des parcs nationaux, qui précise que la science ne doit être financée qu'au moyen de crédits parlementaires, n'est pas prise en compte au parc national Jasper, car l'argent est affecté aux programmes scientifiques plutôt qu'à l'entretien des immobilisations et aux services aux visiteurs.</p>	Pat Crowley	Parcs Canada	Le 10 janvier 2000	En suspens	

## **Annexe D**

### **Groupe des conseillers du commissaire à l'environnement et au développement durable**

Blair Feltmate

Président

Sustainable Systems Associates Limited

Pickering (Ont.)

Chris Henderson

Président-directeur général

The Delphi Group, Ottawa (Ont.)

Tony Hodge

Expert-conseil en environnement

Victoria (C.-B.)

Susan Holtz

Experte-conseil en environnement

Ferguson's Cove (N.-É.)

Claude-André Lachance

Directeur, Affaires gouvernementales

Dow Chemical Canada Inc., Ottawa (Ont.)

Ken Ogilvie

Directeur général

Pollution Probe, Toronto (Ont.)

Beatrice Olivastri

Présidente-directrice générale

Ami(e)s de la Terre Canada, Ottawa (Ont.)

Robert Page

Vice-président, Développement durable

TransAlta Corporation, Calgary (Alb.)

Richard Paton

Président

Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Ottawa (Ont.)

Glen Toner

Professeur, École d'administration publique

Université Carleton, Ottawa (Ont.)

Peter Victor

Doyen, Faculté des études environnementales

Université York, North York (Ont.)





**Points saillants**



# Table des matières

		<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>		
<b>Chapitre</b>		
	<b>Gestion du développement durable</b>	
1	La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux – Un travail en évolution	5
2	L'écologisation des opérations gouvernementales : quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?	7
3	L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie	9
	<b>Le smog</b>	
4	Le smog : un risque pour la santé	11
	<b>Travailler ensemble</b>	
5	Des partenariats pour le développement durable : aperçu	14
6	Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale	15
7	La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux	17
8	Travailler avec le secteur privé	19
	<b>Suivi</b>	
9	Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage	20





# La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux

## Un travail en évolution

### Chapitre 1 – Points saillants

**1.1** L'information communiquée par la plupart des ministères dans leur deuxième rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable est toujours loin d'être conforme aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Par conséquent, les parlementaires, les Canadiens et les autres parties intéressées auront de la difficulté à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie et si des mesures correctives s'imposent. Nous nous attendons à ce que la qualité des rapports s'améliore au fur et à mesure que les ministères adopteront une approche plus systématique à l'égard de la gestion de la mise en oeuvre de leur stratégie.

**1.2** Dans l'ensemble, la mise en oeuvre des stratégies semble progresser. D'après notre évaluation de l'information communiquée par les ministères en 1999, ceux-ci ont réalisé environ 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie de développement durable, par rapport à onze pour cent en 1998. Les ministères mettent également au point leurs pratiques de gestion appliquées à la mise en oeuvre des stratégies. L'an passé, nous avons signalé que le tiers environ des pratiques de gestion des ministères reposaient sur la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement, qui sert de point de repère pour les bonnes pratiques de gestion. Cette année, les six ministères que nous avons examinés appliquaient, en moyenne, environ la moitié de ces pratiques.

**1.3** Cependant, les pratiques de gestion de quatre des six ministères ne fournissent pas encore l'assurance raisonnable que leur stratégie sera mise en oeuvre de façon uniforme ni qu'elle donnera les résultats escomptés. Nous continuons de croire que les ministères devraient élaborer et appliquer un modèle de cycle de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie.

#### Contexte et autres observations

**1.4** En 1997, 28 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Depuis, ils travaillent à la mise en oeuvre de leur stratégie. Les ministères sont tenus de rendre compte tous les ans de leurs progrès à la Chambre des communes. Nous présentons dans ce chapitre la seconde évaluation annuelle, par le commissaire, de ces progrès.

**1.5** Dans son rapport de 1998, le commissaire a recommandé que les ministères établissent des cibles claires et mesurables que les parlementaires, le public et eux-mêmes pourraient utiliser pour juger si les stratégies sont mises en oeuvre avec succès. Cette année, nous avons examiné les cibles révisées des ministères pour déterminer s'ils avaient énoncé des critères ou mesures de succès clairs pour chaque cible et s'ils avaient prévu une date de réalisation. Pour environ 50 p. 100 des cibles révisées, on trouvait un critère ou une mesure de succès clairs et une date prévue de réalisation. Seulement 45 p. 100 des ministères ont inclus des cibles et des indicateurs de rendement ou de performance dans leur rapport sur le rendement.

**1.6** L'an dernier, nous avons examiné les pratiques de gestion suivies par six ministères pour mettre en oeuvre leur stratégie de développement durable. Nous avons utilisé la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement comme point de repère en matière de bonnes pratiques. Cette année, à l'aide du même point de repère, nous avons évalué les pratiques de gestion de six autres ministères. Pour quatre d'entre eux, nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre les pratiques et la norme ISO. Ces quatre ministères en

sont toujours aux premières étapes de l'établissement d'une approche systématique pour la mise en oeuvre de leur stratégie. Ils n'ont pas encore adopté d'approche systématique pour établir leurs priorités, définir les attentes de la direction, attribuer la responsabilité des résultats aux niveaux inférieurs de l'organisation, cerner les besoins en formation connexes ou effectuer des autoévaluations qui faciliteraient l'amélioration continue.



# L'écologisation des opérations gouvernementales

Quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

## Chapitre 2 – Points saillants

**2.1 Une décennie d'engagements envers l'écologisation des opérations gouvernementales.** Depuis 1990, le gouvernement fédéral promet aux Canadiens d'écologiser ses opérations. Or, une décennie plus tard, on constate l'absence d'informations élémentaires sur de vastes opérations du gouvernement, dont les coûts dépassent probablement 400 millions de dollars par année au chapitre de la consommation d'eau et d'énergie et de l'élimination des déchets. Nous avons constaté que le gouvernement ne dispose pas de données complètes et exactes sur le coût annuel de l'exploitation de ses immeubles et sur les impacts environnementaux de ses opérations. Étant donné l'ampleur des sommes en cause, nous croyons important que le gouvernement sache quelle est sa facture annuelle de chauffage, d'électricité et d'eau.

**2.2 Le Parlement devrait s'inquiéter.** Les ministères ont accepté de mettre en oeuvre un système de mesure de la performance environnementale en 1997, mais leurs progrès à ce titre sont lents et inégaux. Aucun ministère n'a mis en oeuvre pleinement tous les éléments du cadre de mesure de la performance. Le Parlement devrait s'inquiéter du rythme actuel de l'application de la mesure de la performance environnementale.

**2.3 Les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible.** Étant donné la façon dont le gouvernement a choisi de gérer son programme environnemental, les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible. Nous avons constaté une utilisation très limitée d'indicateurs de performance communs pour mesurer les progrès ministériels dans l'écologisation des opérations et pour en faire rapport. Il n'y a pas non plus d'orientation claire concernant l'élaboration de normes communes en matière de communication de l'information sur l'environnement. Le leadership est fragmenté. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur la performance environnementale, ou ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

### Contexte et autres observations

**2.4** Dans le discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement réitérait sa volonté d'écologiser ses opérations et de se poser comme modèle d'excellence environnementale. À titre de plus grande entreprise et de plus gros employeur au Canada, le gouvernement fédéral est en mesure de prêcher par l'exemple. Pour être un modèle d'excellence environnementale, il doit montrer au Parlement et aux Canadiens qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires. Le Parlement a besoin d'un tableau global des résultats obtenus.

**2.5** Le gouvernement doit adopter une démarche systématique pour écologiser ses opérations, afin d'assumer efficacement ses responsabilités en matière de gérance environnementale, de contribuer aux objectifs du développement durable, d'assurer la conformité avec la réglementation et de remplir ses engagements internationaux. La mise en oeuvre complète d'un système d'évaluation de la performance environnementale contribuera grandement à répondre à ce besoin.

**2.6** La présente vérification fait partie d'un projet qui a débuté il y a trois ans. La vérification de cette année a pour objectif de donner au Parlement une évaluation des progrès accomplis par les ministères au regard de l'application de mesures de la performance environnementale des opérations gouvernementales. Nous nous attendons à ce que les résultats de cette vérification aident les ministères à mettre en oeuvre ces mesures et à améliorer l'information à fournir aux décideurs ministériels et au Parlement.



Les ministères ont répondu conjointement par l'entremise du Bureau du Conseil privé et ont indiqué leur accord avec les recommandations formulées dans le chapitre. Des discussions interministérielles sont en cours qui permettront de préciser le cadre de responsabilisation et le plan d'intervention requis pour assurer une communication plus uniforme de l'information sur les progrès accomplis. Dans sa réponse, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'est engagé à travailler avec d'autres ministères pour améliorer l'évaluation de l'écologisation des opérations des ministères locataires dans les immeubles appartenant à l'État ou loués par celui-ci.



# L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

## Chapitre 3 – Points saillants

**3.1** Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les encouragements ou incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

**3.2** Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorise pas particulièrement le secteur des énergies non renouvelables par rapport au secteur des énergies renouvelables. Nous avons de plus constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux pour diverses raisons. La plupart des dépenses fédérales et des encouragements fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

**3.3** Toutes les formes d'énergie sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables ne présentent pas actuellement ces caractéristiques. De même, les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ont souvent une période de récupération trop longue pour avoir la préférence.

**3.4** Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficiente. Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

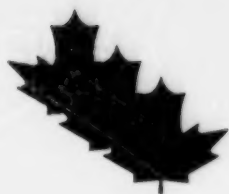
### Contexte et autres observations

**3.5** En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008–2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

**3.6** Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprenaient le pétrole, le gaz naturel et le charbon (qui sont des combustibles fossiles), et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprenaient l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées.

**3.7** Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. La plupart des dispositions fiscales fédérales qui existent aujourd'hui permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit les impôts exigibles de l'exercice, mais qu'il paiera plus tard des impôts plus élevés. Les amortissements accélérés constituent un avantage surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

**3.8** Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait remarquer, de nombreux projets d'exploitation d'énergies renouvelables ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable. Il y a trois raisons à cela : les marchés sont difficiles à pénétrer; les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus que les produits dérivés des énergies non renouvelables; les périodes de récupération sont souvent plus longues.



## **Le smog**

### **Un risque pour la santé**

#### **Chapitre 4 – Points saillants**

##### **Le smog est une grave menace pour la population canadienne**

**4.1** Depuis dix ans, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique, ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Son impact le plus significatif tient à ses effets nocifs sur la santé des Canadiens, surtout pour les membres les plus vulnérables de la société — les gens âgés, les enfants et les personnes souffrant de troubles cardiaques, de maladies pulmonaires ou d'autres problèmes respiratoires. Même les adultes en bonne santé sont vulnérables aux effets nocifs du smog.

**4.2** Le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique peut être cause de 5 000 décès prématurés chaque année dans 11 grandes villes du Canada. Il s'agit là d'un chiffre relativement élevé quand on le compare à d'autres risques auxquels les Canadiens sont involontairement exposés. En outre, la pollution atmosphérique a, sur bien d'autres Canadiens, des effets moins graves mais plus généralisés, qui pourraient peser lourd sur le système de soins de santé. Ainsi, l'exposition au smog peut entraîner des problèmes respiratoires ou autres qui nuisent à la qualité de vie et à la condition physique. Parmi les autres effets possibles figurent un recours accru aux médicaments, une augmentation du nombre de consultations chez les médecins ou en salle d'urgence, ou même des hospitalisations.

**4.3** Le smog affecte aussi les secteurs agricole et forestier du Canada. L'effet des polluants atmosphériques courants sur les cultures entraîne chaque année des pertes de millions de dollars dans le secteur agricole.

**4.4** Selon une enquête réalisée en 1999 par Santé Canada, 24 p. 100 des Canadiens ont indiqué que la pollution atmosphérique était la plus grande menace environnementale pour leur province. De plus, 61 p. 100 d'entre eux se sont dits « très préoccupés » par les problèmes de qualité de l'air. Même si de nombreux Canadiens savent que le smog a des effets nocifs sur leur santé et leur environnement, il reste nécessaire d'accroître leur compréhension du problème et de leur apprendre comment y réagir.

##### **On ne peut s'illusionner**

**4.5** Bien qu'on ait constaté une tendance à la baisse de certains polluants courants dans l'air ambiant, les niveaux semblent maintenant se stabiliser, voire augmenter. Les améliorations réalisées par le passé sont progressivement annulées par les hausses d'émissions résultant d'une augmentation de la consommation d'énergie.

**4.6** Le gouvernement fédéral a indiqué que les connaissances scientifiques actuelles montrent très clairement l'urgence d'agir contre le smog. Les stratégies fédérales visant la pollution atmosphérique reposaient initialement sur la notion qu'il existait des seuils sous lesquels les principaux polluants du smog étaient sans danger. Cependant, des recherches plus récentes n'ont pas pu déterminer de niveau sécuritaire pour l'ozone ou les particules.

**4.7** Environnement Canada s'attend à ce que la qualité de l'air continue de se détériorer, à moins que les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.

## **Un bon départ, mais sans suite**

**4.8** En 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement entérinait un plan national en trois phases visant à réduire les concentrations de polluants. Le plan se concentrait sur les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV). Ces deux groupes de substances mènent à la formation d'ozone, importante composante du smog. L'objectif du plan national était de « résoudre complètement » les problèmes de l'ozone au Canada d'ici 2005.

**4.9** Nous sommes convaincus que le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) est une importante réalisation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et qu'il fournit une orientation stratégique efficace pour régler le problème du smog au Canada.

**4.10** Cependant, après avoir entériné le Plan, les partenaires ne se sont jamais entendus sur les détails d'un cadre de mise en oeuvre. Le Plan a évolué depuis dix ans sans présenter aucun des éléments clés d'une saine gestion.

**4.11** Les ministres de l'environnement avaient convenu au départ de négocier, dans les 12 mois des ententes de partenariat fédéral-provincial, les rôles de chacun et les échéanciers. Ces ententes ne s'étant pas matérialisées, le Plan était voué à l'échec. Aucun régime de responsabilisation adéquat n'a été mis en place afin de clarifier les rôles, les responsabilités et le rendement attendu de chaque ordre de gouvernement. Aussi est-il difficile pour la population et le Parlement de savoir qui tenir responsable si le Plan échoue.

**4.12** Bien que le Plan de 1990 n'ait jamais été mis en oeuvre selon l'idée d'origine, le gouvernement fédéral s'est acquitté de la plupart des engagements pris dans la première des trois phases du Plan. Cependant, sa contribution à la réduction des émissions devait être modeste comparativement à l'ampleur du problème. Aux termes du Plan, les efforts des autres parties devaient permettre de réaliser la majeure partie des réductions d'émissions.

**4.13** Environnement Canada n'a pas fourni au public ni au Parlement des informations valides, exhaustives et à jour sur la suite donnée aux promesses faites aux Canadiens en 1990 et sur les résultats des efforts nationaux. Du fait de cette absence d'information transparente, ni le public ni le Parlement ne peuvent déterminer si le Canada s'attaque à son problème de smog à un rythme raisonnable.

**4.14** Le gouvernement fédéral reconnaît que, malgré des années d'effort national, les progrès ont été plus lents que prévu, et que l'échéance cible initiale ne sera probablement pas respectée. De plus, on doit se pencher sur de nouveaux problèmes de pollution et réduire de façon importante les niveaux des polluants causant le smog. Environnement Canada s'est prononcé publiquement sur la nécessité de prendre d'urgence des mesures prioritaires pour régler ce problème chronique et persistant.

## **Quelle direction prendre?**

**4.15** Aucun ordre de gouvernement ni secteur de l'industrie ne pourra à lui seul régler le problème du smog. Il n'y a pas non plus de solution unique; la question du smog exigera un effort concerté à long terme de la part de tous les Canadiens. Il faudra développer des ententes qui soient efficaces dans ce contexte difficile. Le Canada aura besoin d'un leadership fort de la part du gouvernement fédéral pour encourager les activités de coopération dans tous les secteurs de la société.

**4.16** En tant que leader fédéral dans la protection de la qualité de l'air au Canada, Environnement Canada a une responsabilité qui ne se limite pas à ses propres mesures de réduction du smog et à sa coordination des activités fédérales. Le Ministère a aussi pour tâche de faciliter la collaboration entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, et de coopérer avec ses partenaires pour élaborer des stratégies et des plans nationaux efficaces.

**4.17** Le gouvernement fédéral a déterminé l'importance d'utiliser un large éventail d'instruments pour réduire le smog. Cependant, il a surtout compté sur la coopération volontaire des autres instances et n'a utilisé les instruments réglementaires que de façon très sélective. Il doit donc élaborer une approche fédérale détaillée qui répondra complètement au problème des sources de polluants liés au smog.

**4.18** L'approche utilisée pour la collaboration entre le fédéral, les provinces et les territoires s'est révélée sans efficacité pour atteindre les résultats promis aux Canadiens aux termes du Plan de 1990. Il reste à voir si le nouveau processus de standards pancanadiens aux termes de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale de 1998 sera plus efficace. Reste à voir également si ce processus permettra de mieux rendre compte des résultats et de faire preuve de transparence dans la communication d'informations à la population et au Parlement.

#### **Contexte et autres observations**

**4.19** Le smog est un problème difficile et complexe. Le smog est formé de divers polluants provenant de sources nombreuses et différentes. Il traverse les frontières et affecte les gens de diverses manières. Bien qu'on le définisse par ses principales composantes, l'ozone et les particules, il y a un « panier » de polluants qui contribuent à la formation du smog, dont les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone.

**4.20** Les polluants atmosphériques qui causent aujourd'hui le smog sont en grande partie des sous-produits d'activités industrielles et de l'utilisation de combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon). Plusieurs solutions au problème du smog exigeront des Canadiens qu'ils changent la façon dont l'énergie est produite et utilisée.

**4.21** Environnement Canada a pris le leadership fédéral et national, et représente le Canada sur la scène internationale. Au Canada, cependant, la responsabilité de réglementer ou de gérer tous les aspects de la réduction du smog ne relève pas d'une compétence unique. Bien que le gouvernement fédéral s'efforce de réduire le smog à l'échelle nationale, la participation des provinces, des territoires et des municipalités influera fortement sur la vitesse des progrès réalisés.

**4.22** Pour aider à évaluer les progrès futurs, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces et territoires pour déterminer les besoins du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique et en établir les priorités. Dans les engagements à venir, les parties devront déterminer leurs rôles et responsabilités respectifs quant à l'entretien et à l'amélioration du Réseau.

**4.23** Voilà dix ans que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement ont déterminé que le smog était une menace sérieuse pour la santé publique et l'environnement, mais leurs administrations en sont encore à élaborer des stratégies et des plans nationaux de lutte contre le smog. Elles envisagent d'adopter de nouveaux standards pour l'ozone et les particules, mais les échéances proposées sont bien lointaines.

**4.24** Bien que les solutions au problème du smog aient souvent semblé hors d'atteinte pour le Canada, l'espoir reste permis. Le Canada a pris des mesures pour réduire certaines des composantes du smog, et a connu certains succès dans l'amélioration de la qualité de l'air en général. Les gouvernements et l'industrie ont fait la preuve qu'ils peuvent s'attaquer à des problèmes difficiles de pollution atmosphérique, et l'on devrait pouvoir obtenir des résultats similaires dans le cas du smog.

**La réponse d'Environnement Canada est intégrée au présent chapitre. Le Ministère convient que le smog est un important problème de santé publique qui nécessite la poursuite d'une action concertée et des investissements soutenus. Il indique également l'importance d'intégrer des principes de gestion judicieuse dans les futures ententes conclues dans le cadre des standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone. Le Ministère est déterminé à présenter de l'information significative et en temps opportun sur les objectifs de rendement et les résultats obtenus.**





# Des partenariats pour le développement durable

## Aperçu

### Chapitre 5 – Points saillants

**5.1** Certains des défis les plus pressants que doivent relever les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes.

**5.2** La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces et que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs, certaines caractéristiques sont souhaitables. Les éléments fondamentaux d'un cadre pour ces mécanismes sont les suivants : des rapports crédibles, une reddition de comptes efficace, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; et l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

**5.3** Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes. Ce n'est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes; le défi est plutôt de passer de la théorie à la pratique. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer pour s'assurer que les ministères comprennent les principes et les éléments d'une bonne relation de travail et qu'ils les appliquent.

#### Contexte et autres observations

**5.4** Dans les secteurs où la responsabilité est partagée, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité et l'efficace des programmes. Sans coopération ni coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

**5.5** Le présent chapitre ainsi que les trois chapitres suivants portent sur l'établissement et le maintien de relations de travail efficaces pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein de l'administration fédérale; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Ces chapitres présentent ensemble les résultats de 17 études de cas d'organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs communs dans des domaines comme la biotechnologie, les pluies acides, la foresterie et l'exploitation minière.

**Le chapitre présente la réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ceux-ci sont d'accord avec notre recommandation et notent que des initiatives sont en cours pour renforcer la capacité de gestion et d'élaboration des enjeux stratégiques horizontaux.**





## Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

### Chapitre 6 – Points saillants

**6.1** L'approche unique du Canada pour parvenir au développement durable exige que les ministères fédéraux travaillent bien ensemble. Ils peuvent avoir recours à une foule de mécanismes, allant de la création de nouvelles organisations jusqu'à des ententes de partage des coûts en passant par des réseaux à participation volontaire d'échange d'information. Nous nous sommes servis de six études de cas pour examiner les principaux facteurs de succès de ces mécanismes.

**6.2** Nous avons constaté que les ministères doivent définir clairement « qui fait quoi ». Parmi les principaux domaines qui posent problème figurent les suivants : objectifs flous, responsabilités mal définies, obligations de rendre compte vagues et mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer. Pour connaître le succès, il faut aussi gérer les effets du roulement des participants, voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer et prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation pour tirer des leçons de l'expérience passée.

**6.3** L'efficacité de la coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères sont incapables de forcer les autres ministères à agir, sauf par la persuasion et la négociation. Les principaux organismes centraux, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent avoir un rôle indispensable à jouer dans l'atteinte d'une perspective à l'échelle de l'administration fédérale.

#### Contexte et autres observations

**6.4** Notre première étude de cas porte sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie; renouvelée récemment, elle fait intervenir plus de 20 ministères et organismes en plus de permettre la création d'un nouveau secrétariat. La nouvelle Stratégie est le fruit d'un processus de consultation réussi, mais elle se trouve actuellement aux prises avec des rôles et des responsabilités flous, une bureaucratie plus lourde et des faiblesses administratives. Aucun plan d'action concret et aucun plan d'évaluation n'ont encore été rendus publics.

**6.5** Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada font la promotion de débouchés économiques basés sur les forêts pour les collectivités des Premières nations. Le succès du programme repose sur des objectifs clairs et sur une structure de gestion souple. Par exemple, d'autres organisations ont fourni 21 millions de dollars de plus que les niveaux initialement prévus. Nous avons déterminé que la coordination avec les autres ministères et le suivi des résultats devaient être améliorés.

**6.6** L'administration fédérale s'est engagée à tenir compte de l'environnement lorsqu'elle s'approvisionne (chaque année, elle achète des produits et services valant plus de 14 milliards de dollars). L'administration doit adopter une approche coordonnée au niveau central si elle veut atteindre cet objectif tout en assurant la meilleure valeur possible aux contribuables. Malgré les efforts de coordination répétés au cours des dix dernières années, les politiques ministérielles sont insuffisantes ou inexistantes, les efforts font double emploi et les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs. À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle de premier plan dans la coordination.

**6.7** Le Canada a joué un rôle clé dans les négociations internationales visant à réglementer le mouvement transfrontalier d'organismes vivants génétiquement modifiés. Un groupe de travail interministériel a réussi à préparer une position de négociation malgré des enjeux de taille, des incidences incertaines et des perspectives

conflituelles. Les ministères ont passé par un processus long et difficile au cours duquel les différends n'ont pas toujours été réglés efficacement. À notre avis, l'administration fédérale doit adopter une approche stratégique pour gérer les tensions entre les objectifs commerciaux et environnementaux.

**6.8** Sous la direction d'Environnement Canada, les ministères ont travaillé ensemble et avec d'autres parties intéressées pour évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux. L'efficacité de la planification, la neutralité du secrétariat, l'excellence du mécanisme de règlement des différends et le caractère approprié des ressources ont contribué au succès de l'entreprise. Ce succès repose sur l'expérience acquise au moment de la préparation du règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers.

**6.9** Dans la dernière étude de cas, nous avons examiné la coordination entre les ministères quant à leur stratégie de développement durable. Les premières stratégies déposées par les ministères n'ont pas été bien coordonnées sur le plan du contenu, du partage des engagements et du processus de consultation. Le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable facilite l'échange d'information et la coordination entre les ministères pour la deuxième génération de stratégies. L'efficacité du Réseau est toutefois limitée du fait qu'il s'agit d'un mécanisme à participation volontaire, que les relations hiérarchiques ne sont pas claires et que le roulement des participants est élevé.

**Les réponses des ministères et organismes à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Les ministères et organismes sont d'accord avec les recommandations et ils décrivent les mesures qu'ils comptent prendre à l'égard de certaines d'entre elles.**



# La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

## Chapitre 7 – Points saillants

**7.1** Puisque la compétence en matière d'environnement est fondée sur le partage des responsabilités, une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est nécessaire. Des ententes de coopération fructueuses reposent sur un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance de relations où les partenaires créent et maintiennent entre eux un climat de confiance. Elles soulignent que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent exercer la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité de ces conditions.

**7.2** Avant de conclure une entente, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important et qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation des objectifs de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats escomptés.

**7.3** Dans la conception de l'entente, les questions d'obligation redditionnelle entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats prévus, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler et rendre compte du rendement, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu?

**7.4** Lors de la mise en oeuvre de l'entente, les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chaque partenaire doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, ils doivent coordonner les activités, surveiller les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

**7.5** Les études de cas donnent aussi des exemples des relations dites « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Ces relations sont « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale, et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

### Contexte et autres observations

**7.6** L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas mentionné expressément dans la Constitution. Cependant, les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels sur diverses questions qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe.

**7.7** Ce chapitre présente cinq études de cas où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent ensemble à des enjeux de développement durable : le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, la Stratégie nationale sur les forêts, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, l'Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées, de même que le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre.



### Chapitre 8 – Points saillants

**8.1** Le but de notre étude était d'attirer l'attention du Parlement sur l'utilisation de mécanismes de coopération mettant à contribution le gouvernement et le secteur privé, lesquels devraient permettre d'atteindre des buts environnementaux et d'autres buts plus vastes liés au développement durable. Il y a eu un accroissement de l'utilisation de ce genre de mécanismes qui comprennent, entre autres, la négociation de règles, des modalités d'observation plus souples des lois et des règlements, des codes de conduite volontaires et des ententes.

**8.2** La crédibilité et l'efficacité de ces mécanismes de coopération et la reddition de comptes à leur égard suscitent des préoccupations. Ces mécanismes sont relativement nouveaux; on ne peut donc tirer de conclusions générales sur leur efficacité. Nous avons pris note de leurs avantages et des défis qu'ils posent, ainsi que des leçons que l'on peut tirer pour les améliorer.

**8.3** Les mécanismes de coopération offrent des solutions prometteuses et novatrices pour résoudre bon nombre des problèmes liés à l'établissement des priorités, à l'équité et à l'efficience que pose une approche fondée sur les principes du développement durable. Cependant, il faut établir ces mécanismes et les mettre en oeuvre avec soin. Ils ne constituent qu'une façon de concrétiser la politique de l'État et ne permettent pas de résoudre tous les problèmes. Ils sont d'une grande efficacité lorsqu'ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements.

**8.4** Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats des mécanismes de coopération, le gouvernement doit fixer des objectifs clairs, établir des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence, puis mener des consultations afin d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

#### Contexte et autres observations

**8.5** Les études de cas, dans le présent chapitre, attirent l'attention sur l'utilisation novatrice des mécanismes de coopération pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux et à ceux plus vastes liés au développement durable, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer à la réalisation du programme d'élaboration des politiques. Elles font ressortir les possibilités et les défis qu'offre un éventail d'instruments d'intervention de l'État allant de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation à la promotion d'une approche de gestion faisant valoir l'utilité qu'il y aurait à adopter un processus décisionnel intégré.

**8.6** Nous indiquons comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organismes du secteur public et du secteur privé d'aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les parties peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Elles peuvent trouver ensemble des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts.

**8.7** Les initiatives de coopération posent un certain nombre de défis. Il faut veiller à ce que les objectifs des divers contributeurs soient compatibles et à ce que les initiatives offrent des avantages à chacun d'entre eux. Obtenir les ressources requises, trouver les bons participants, établir des relations utiles entre eux et créer un climat de confiance exigent du temps et de la patience. De plus, pour qu'ils puissent s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants doivent avoir à coeur la réalisation des initiatives proposées et faire preuve de minutie.



## Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

### Chapitre 9 – Points saillants

**9.1** Le suivi a pour objet d'informer le Parlement au sujet des mesures qu'ont prises les ministères fédéraux pour donner suite aux observations et recommandations antérieures du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Le présent chapitre de suivi fait rapport sur l'état d'avancement de quatre vérifications distinctes.

**9.2** Nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés dans l'ensemble par les ministères fédéraux quant aux constatations du chapitre 4 du Rapport du vérificateur général d'avril 1997, « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux ». Le Canada n'est toujours pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et il n'a pas de plan d'action pour combler les lacunes importantes.

**9.3** Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par les ministères en ce qui a trait aux constatations du chapitre 27 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé ». Environnement Canada, qui est le ministère chef de file, a fait preuve d'un engagement ferme et de leadership, tant à l'étranger qu'au Canada, dans l'élaboration de politiques et de programmes visant à éliminer ou à réduire les substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO). Le Canada continue de remplir ses obligations financières et ses obligations internationales en ce qui concerne l'élimination progressive des substances concernées; il exécute, avec les provinces, un programme national de récupération et de recyclage des SACO. Environnement Canada doit faire d'autres progrès pour ce qui est d'appliquer les règlements sur les SACO adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, d'établir une orientation pour les ministères fédéraux et de planifier l'avenir.

**9.4** Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada continue d'être une source importante de préoccupations. Nous avons examiné les activités d'application de la loi lors des vérifications des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de la protection de la couche d'ozone. Au cours de notre suivi, nous avons constaté, pour un bon nombre des activités liées à l'application de la loi, peu d'amélioration, sinon aucune. Environnement Canada nous a fourni des données contradictoires sur les activités d'inspection à la frontière.

**9.5** Quant au chapitre 4 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1998, « La biodiversité au Canada : le temps presse », nous sommes satisfaits dans l'ensemble des progrès qu'ont réalisés les ministères. Nous reconnaissons que la mise en œuvre de la *Stratégie canadienne de la biodiversité* est une tâche complexe. Les ministères se rendent compte qu'ils doivent faire encore beaucoup plus aux niveaux fédéral et national pour intégrer pleinement la biodiversité à leurs programmes et politiques.

**9.6** Nous croyons que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables pour donner suite aux constatations qui la concernent dans le chapitre 6 du Rapport du commissaire de 1998. Dans l'ensemble, toutefois, nous ne sommes pas satisfaits des progrès qu'ont réalisés les ministères pour combler les lacunes relevées.



# **Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes – 2000**

## **Table des matières**

### **Chapitre**

Observations du commissaire – 2000

Avant-propos et Points saillants

#### **Gestion du développement durable**

1 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :  
l'an deux – Un travail en évolution

2 L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

3 L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

#### **Le smog**

4 Le smog : un risque pour la santé

#### **Travailler ensemble**

5 Des partenariats pour le développement durable : aperçu

6 Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

7 La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

8 Travailler avec le secteur privé

#### **Suivi**

9 Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage





**Report of the  
Commissioner of the  
Environment and  
Sustainable Development  
to the House of Commons**

**The Commissioner's Observations – 2000  
Foreword and Main Points**

**2000**

*This 2000 Report comprises 9 chapters, including "The Commissioner's Observations" and a Foreword. In order to better meet clients' needs, the Report is available in a variety of formats. If you wish to obtain another format or other material, the Table of Contents and the order form are found at the end of this chapter.*

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2000  
Cat. No. FA1-2/2000-0  
ISBN 0-662-64976-1

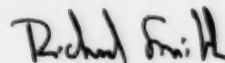


EcoLogoM Paper / Papier Éco-LogoM



To the Honourable the Speaker of the House of Commons:

On behalf of the Auditor General of Canada, I have the honour to transmit herewith my Report to the House of Commons for the year 2000, to be laid before the House in accordance with the provisions of section 23(3) of the *Auditor General Act*.



Richard Smith  
Acting Commissioner of the Environment  
and Sustainable Development

OTTAWA, 30 May 2000

**TO THE READER:**

I welcome your comments and suggestions on this Report and other issues related to the environment and sustainable development. I can be reached at:

Richard Smith

Acting Commissioner of the Environment and Sustainable Development

240 Sparks Street

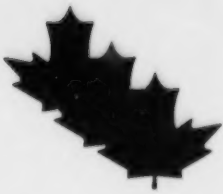
Ottawa, Ontario

K1A 0G6

or by e-mail at:

[green-report@oag-bvg.gc.ca](mailto:green-report@oag-bvg.gc.ca)

## Foreword



---

# **Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development – 2000**

## **Foreword**

As Acting Commissioner of the Environment and Sustainable Development, I am pleased to present the 2000 Report for tabling in the House of Commons.

Much of this Report was prepared under the leadership of Brian Emmett, who became Vice-President of Policy at the Canadian International Development Agency on 31 January 2000. During his three and a half years as the first Commissioner, Brian made a major contribution to our understanding of the federal government's management of environmental and sustainable development issues. The team he built is committed to continuing the work he began, and the Auditor General is undertaking a national selection process in order to appoint a new Commissioner this summer.

This Foreword is followed by "The Commissioner's Observations – 2000" and the Main Points from all of this year's chapters. The Report also contains nine chapters, bound separately:

### **Managing for Sustainable Development**

1. Implementing Sustainable Development Strategies: Year Two – Work in Progress
2. Greening Government Operations: When Will the Government Measure Up?
3. Government Support for Energy Investments

### **Smog**

4. Smog: Our Health at Risk

### **Working Together**

5. Partnerships for Sustainable Development: Overview
6. Working Together in the Federal Government
7. Co-operation Between Federal, Provincial and Territorial Governments
8. Working With the Private Sector

### **Follow-up**

9. Follow-up of Previous Audits: More Action Needed

**The Commissioner's  
Observations — 2000**





# Table of Contents

	<b>Page</b>
<b>Main Points</b>	5
<b>Introduction</b>	7
Managing interdependence	7
Focus of this Report	8
<b>Smog: Our Health at Risk</b>	8
Smog is a serious threat to our health and the environment	8
Starting on the right foot — but failing to take the next steps	9
Accountability depends on the quality of reporting on performance	9
Next steps	9
<b>Working Together: Partnerships for Sustainable Development</b>	10
The role of central agencies	11
<b>Government Support for Energy Investments</b>	11
<b>Turning Talk Into Action</b>	12
Implementing sustainable development strategies	12
Greening federal government operations	12
<b>Follow-up of Previous Audits: More Action Needed</b>	14
<b>Our Work Plan</b>	14
Review of sustainable development strategies	14
Audits of the management of environmental and sustainable development issues	16
The petition process	16
<b>Conclusion</b>	17
<b>Exhibits</b>	
1 Key Weaknesses in the Federal Government's Management of Environmental and Sustainable Development Issues	7
2 A Governing Framework for New Working Arrangements	8
3 Established Management Practices Compared With the ISO 14001 Standard — Average for the Six Departments We Examined in 1999 and the Six We Examined in 1998	13
4 Environment and Sustainable Development Issues: Our Work Plan	15
<b>Appendices</b>	
A. Auditor General Act — Excerpts	18
B. Environmental and Sustainable Development Work by the Office of the Auditor General, 1999	22
C. Summary of Petitions Received and Ministers' Responses	23
D. Panel of Advisors to the Commissioner of the Environment and Sustainable Development	27





---

## The Commissioner's Observations — 2000

### Main Points

1. Although the federal government has repeatedly stated its commitment to sustainable development — striking a viable balance between economic, social and environmental goals, now and for future generations — it continues to have difficulty turning that commitment into action.
2. The pursuit of sustainable development is complicated by the fact that responsibility for it is widely shared between departments, between governments and with other partners. Typically, a number of organizations are responsible for one aspect of the issue or another but none is responsible for the whole. They need to work together to develop and implement a co-ordinated approach. But managing these working relationships has proved difficult.
3. **Smog — our health at risk.** For example, over the last decade the federal government has often said that Canada's smog problem is a major health issue and one that poses a serious threat to the environment. Ten years ago, federal, provincial and territorial ministers of the environment recognized the serious consequences of ground-level ozone — a key component of smog — and endorsed a plan to reduce it. The goal was to "fully resolve" the problem by 2005.
  - Governments started on the right foot, but failed to take the next steps. They agreed on a plan, but did not implement it. Past improvements in air quality are slowly being eroded by the increased emissions from more vehicles and growing energy use. And pollutant levels once thought safe are now being questioned.
  - Canada's smog plan failed because the partnership that underpinned it did not work. While the federal government did most of what it said it would do, it failed in its most important task — to lead the national effort to reduce smog. Canada's smog problem is far from resolved. A new approach is needed.
4. **Smog is not an isolated case.** In earlier reports, we identified persistent problems with the federal government's management of key issues like climate change, toxic substances and biodiversity. Problems included unclear objectives and roles and responsibilities, poor performance measurement and reporting and inadequate provision for review and audit. As a result, commitments made to Canadians were not being met.
5. **Accountability is crucial to building effective working relationships.** This Report provides a number of examples of successful working relationships — those that combine credible reporting, effective accountability mechanisms, transparent processes and protection of the public interest. Too often, however, entering an agreement is seen as an end in itself, rather than a means of delivering results for Canadians in an efficient and effective manner. And too often, many of the accountability factors that are critical for an effective working relationship are not "top of mind" when partnerships are being built. Central agencies have important roles to play in ensuring that the elements of a good working relationship are understood and used by departments.
6. **Other key issues:**
  - **Government support: renewable and non-renewable energy investments.** Historically, most energy-related federal spending and tax incentives have been directed to non-renewable resources, the predominant source of energy in Canada. Today, with a few exceptions, government support for energy investments does not particularly favour one sector over the other. However, a survey of investors found

that many renewable energy and energy efficiency projects do not currently have characteristics that make them attractive to investors. The federal government may want, therefore, to reconsider its strategy for achieving its renewable energy and energy efficiency objectives.

- **Sustainable development strategies.** Departments reported that they had implemented 20 percent of the commitments set out in their strategies, compared with 11 percent last year. They are also improving the management practices that support strategy implementation. Their second strategies will be tabled in the House of Commons by December 2000; I expect to see a significant improvement in their quality at that time.
- **Greening government operations.** A decade ago, the federal government committed to demonstrating leadership by reducing the environmental consequences of its own operations. Today, however, there is only rudimentary information available about the government's operations and their environmental consequences. No organization has been given the responsibility, or sees itself as the lead, to establish a coherent approach to greening government operations and reporting on progress.

**7. Follow-up on earlier work.** This Report also presents the first follow-up we have done since the position of Commissioner was established. Follow-up helps us determine whether departments have adequately addressed our earlier observations and recommendations. Overall, progress has been slow. After two years, only five percent of recommendations have been addressed fully; on 53 percent, progress is unsatisfactory. Departments need to accelerate their efforts.

---

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

## Introduction

8. This chapter highlights the key issues that I believe should be brought to the attention of the House of Commons. Previous reports have identified three key weaknesses in the federal government's management of environmental and sustainable development issues (see Exhibit 1). This Report focusses on the challenges of working in areas where responsibilities are widely shared.

### Managing interdependence

9. Some of the most pressing challenges facing governments today — including protecting the environment and promoting sustainable development — cut across departmental mandates and political jurisdictions. Typically, a number of government organizations are responsible for one aspect of an issue or another, but none is responsible for the whole. They need to work together to develop and implement a co-ordinated response.

10. Partnerships can offer the potential for more innovative, cost-effective and efficient delivery of programs and services. But partnering is not without risks. The risks include arrangements poorly defined, commitments not met, insufficient attention to protecting the public interest,

too little transparency and inadequate accountability. Too often, entering an agreement is seen as an end in itself rather than a means of delivering results for Canadians in an efficient and effective way. As our previous reports have indicated, managing these types of working relationships — within governments, between governments and with other partners — has proved to be a challenge.

11. When organizations work together, the accountability relationship — the obligation to answer for a responsibility conferred — becomes more complex. Ten years ago, the Auditor General asked, "Who is minding the store?" when it came to responsibility for Canada's environmental well-being. He noted that the Department of the Environment, which has general responsibility for co-ordinating federal environmental policies and programs, could not act effectively on broad issues except in concert with other departments and other governments. While recognizing that shared responsibility in government is difficult to deal with, he argued that what must be prevented is a diffusion of responsibility to the point where effective accountability is lost.

12. Based on work since then, the Auditor General has identified desirable attributes of working arrangements — where partners work together to meet

**Responsibilities for the achievement of sustainable development goals are widely shared. Managing shared responsibilities has been a challenge.**

**Gaps between commitments made and concrete action taken.** Canadians have been at the forefront of thinking about environmental and sustainable development issues, domestically and internationally. We have been less effective at turning those thoughts and words into action — in finishing what we start. In many areas, the federal government's performance falls well short of its stated objectives.

**Lack of co-ordination among departments and across jurisdictions.** Some of the most pressing issues facing governments today cut across departmental mandates and political jurisdictions. Effective co-ordination is essential for meeting our sustainable development challenges — governments are not very good at it.

**Inadequate review of performance and provision of information to Parliament.** Good information is critical for good decisions: for setting priorities, designing policies and programs, assessing progress and reporting on accomplishments. Our current information base is not up to those tasks.

### Exhibit 1

#### Key Weaknesses in the Federal Government's Management of Environmental and Sustainable Development Issues

Source: Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999





## Introduction

8. This chapter highlights the key issues that I believe should be brought to the attention of the House of Commons. Previous reports have identified three key weaknesses in the federal government's management of environmental and sustainable development issues (see Exhibit 1). This Report focusses on the challenges of working in areas where responsibilities are widely shared.

### Managing interdependence

9. Some of the most pressing challenges facing governments today — including protecting the environment and promoting sustainable development — cut across departmental mandates and political jurisdictions. Typically, a number of government organizations are responsible for one aspect of an issue or another, but none is responsible for the whole. They need to work together to develop and implement a co-ordinated response.

10. Partnerships can offer the potential for more innovative, cost-effective and efficient delivery of programs and services. But partnering is not without risks. The risks include arrangements poorly defined, commitments not met, insufficient attention to protecting the public interest,

too little transparency and inadequate accountability. Too often, entering an agreement is seen as an end in itself rather than a means of delivering results for Canadians in an efficient and effective way. As our previous reports have indicated, managing these types of working relationships — within governments, between governments and with other partners — has proved to be a challenge.

11. When organizations work together, the accountability relationship — the obligation to answer for a responsibility conferred — becomes more complex. Ten years ago, the Auditor General asked, "Who is minding the store?" when it came to responsibility for Canada's environmental well-being. He noted that the Department of the Environment, which has general responsibility for co-ordinating federal environmental policies and programs, could not act effectively on broad issues except in concert with other departments and other governments. While recognizing that shared responsibility in government is difficult to deal with, he argued that what must be prevented is a diffusion of responsibility to the point where effective accountability is lost.

12. Based on work since then, the Auditor General has identified desirable attributes of working arrangements — where partners work together to meet

Responsibilities for the achievement of sustainable development goals are widely shared. Managing shared responsibilities has been a challenge.

**Gaps between commitments made and concrete action taken.** Canadians have been at the forefront of thinking about environmental and sustainable development issues, domestically and internationally. We have been less effective at turning those thoughts and words into action — in finishing what we start. In many areas, the federal government's performance falls well short of its stated objectives.

**Lack of co-ordination among departments and across jurisdictions.** Some of the most pressing issues facing governments today cut across departmental mandates and political jurisdictions. Effective co-ordination is essential for meeting our sustainable development challenges — governments are not very good at it.

**Inadequate review of performance and provision of information to Parliament.** Good information is critical for good decisions: for setting priorities, designing policies and programs, assessing progress and reporting on accomplishments. Our current information base is not up to those tasks.

### Exhibit 1

#### Key Weaknesses in the Federal Government's Management of Environmental and Sustainable Development Issues

Source: Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999



common objectives (see Exhibit 2). Credible reporting, effective accountability mechanisms, transparent processes and protection of the public interest are basic elements of such a framework.

#### Focus of this Report

13. This Report maintains our focus on the challenges the federal government faces in managing its environmental and sustainable development agenda. Partnerships have figured prominently in the federal government's approach. In the past decade, numerous commitments have been made that require co-operation and

co-ordination across departments, between governments and with other partners if objectives are to be met.

14. In looking at issues like smog, acid rain, protected areas, biotechnology and greening of government operations, we identified the key ingredients for building and sustaining effective working relationships. Those ingredients can serve as a basis for assessing current initiatives, for modifying them, and for designing new ones.

### Smog: Our Health at Risk

**Smog is a serious threat to our health and the environment**

15. We examined the federal government's efforts to reduce levels of the air pollutants that are the main components of smog; Chapter 4 presents our results. While air pollution is not new, it does have important consequences for our health, our environment and our economy. People first used the term "smog" to describe the mixture of smoke and fog in the air above cities. Today, the term is used to describe a broader "basket" of air pollutants. Most of those pollutants are caused by industrial activities and the burning of fossil fuels — oil, natural gas and coal — in our motor vehicles and in our homes, thermal power plants and factories.

16. Over the last decade, the federal government has stated repeatedly that Canada's smog problem is a major public health issue and one that poses a serious threat to the environment. While recognizing the difficulty of drawing a direct link, the government has estimated that air pollution is responsible for 5,000 premature deaths a year in 11 major Canadian cities. If that figure is correct, more Canadians die each year as a result of air pollution than die as a result of motor vehicle accidents, breast cancer, prostate cancer or melanoma. In addition, many more Canadians suffer from

#### Exhibit 2

##### A Governing Framework for New Working Arrangements

###### **To ensure credible reporting:**

- Clear public objectives
- Concrete performance expectations
- Appropriate performance measurement and reporting regime

###### **To establish effective accountability mechanisms:**

- Clear roles and responsibilities
- Performance expectations that are balanced with capabilities
- Well-defined management structure
- Appropriate monitoring regime
- Partner dispute resolution mechanisms
- Specific evaluation provisions
- Procedures to deal with non-performance
- Appropriate audit regime

###### **To ensure adequate transparency:**

- Public access to information
- Communication of information on key policies and decisions

###### **To protect the public interest:**

- Citizen complaint and redress mechanisms
- Public consultation/feedback mechanisms
- Policies to promote pertinent public sector values

Source: Report of the Auditor General of Canada, 1999  
Involving Others in Governing: Accountability at Risk (Chapter 23)

common objectives (see Exhibit 2). Credible reporting, effective accountability mechanisms, transparent processes and protection of the public interest are basic elements of such a framework.

#### Focus of this Report

13. This Report maintains our focus on the challenges the federal government faces in managing its environmental and sustainable development agenda. Partnerships have figured prominently in the federal government's approach. In the past decade, numerous commitments have been made that require co-operation and

co-ordination across departments, between governments and with other partners if objectives are to be met.

14. In looking at issues like smog, acid rain, protected areas, biotechnology and greening of government operations, we identified the key ingredients for building and sustaining effective working relationships. Those ingredients can serve as a basis for assessing current initiatives, for modifying them, and for designing new ones.

## Smog: Our Health at Risk

**Smog is a serious threat to our health and the environment**

15. We examined the federal government's efforts to reduce levels of the air pollutants that are the main components of smog; Chapter 4 presents our results. While air pollution is not new, it does have important consequences for our health, our environment and our economy. People first used the term "smog" to describe the mixture of smoke and fog in the air above cities. Today, the term is used to describe a broader "basket" of air pollutants. Most of those pollutants are caused by industrial activities and the burning of fossil fuels — oil, natural gas and coal — in our motor vehicles and in our homes, thermal power plants and factories.

16. Over the last decade, the federal government has stated repeatedly that Canada's smog problem is a major public health issue and one that poses a serious threat to the environment. While recognizing the difficulty of drawing a direct link, the government has estimated that air pollution is responsible for 5,000 premature deaths a year in 11 major Canadian cities. If that figure is correct, more Canadians die each year as a result of air pollution than die as a result of motor vehicle accidents, breast cancer, prostate cancer or melanoma. In addition, many more Canadians suffer from

#### Exhibit 2

#### A Governing Framework for New Working Arrangements

##### To ensure credible reporting:

- Clear public objectives
- Concrete performance expectations
- Appropriate performance measurement and reporting regime

##### To establish effective accountability mechanisms:

- Clear roles and responsibilities
- Performance expectations that are balanced with capabilities
- Well-defined management structure
- Appropriate monitoring regime
- Partner dispute resolution mechanisms
- Specific evaluation provisions
- Procedures to deal with non-performance
- Appropriate audit regime

##### To ensure adequate transparency:

- Public access to information
- Communication of information on key policies and decisions

##### To protect the public interest:

- Citizen complaint and redress mechanisms
- Public consultation/feedback mechanisms
- Policies to promote pertinent public sector values

Source: Report of the Auditor General of Canada, 1999  
Involving Others in Governing: Accountability at Risk (Chapter 23)

respiratory or other problems that can place a significant burden on our health care system. And the agriculture sector loses millions of dollars each year due to the effects of common air pollutants on crops.

**17.** There have been downward trends in some air pollutants, and overall air quality in Canada has improved over the past 30 years as a result of efforts made by federal and provincial governments and by industry. However, past improvements in air quality are slowly being eroded by the increased emissions from a greater number of vehicles and growing energy consumption and production. Environment Canada expects that air quality will continue to deteriorate unless strong action is taken. In addition, pollutant levels once thought safe are being questioned.

**Starting on the right foot — but failing to take the next steps**

**18.** In 1990 the Canadian Council of Ministers of the Environment recognized the serious consequences of ground-level ozone and endorsed a plan to reduce it. This plan was a major achievement for the federal, provincial and territorial governments and provided sound strategic direction for addressing Canada's smog problem. The goal was to "fully resolve" the ozone problems by 2005.

**19.** After endorsing the plan, however, the partners never agreed on how to implement it — on who would do what and by when. As a result, the plan was destined to fail. And 10 years later, many of the basic elements of good management are still missing. The federal government now acknowledges that progress has been slower than planned, and that the original target date will likely not be met.

**20.** We concluded that the federal government did most of what it said it would do under the first phase of the plan.

However, it failed at its most important task — to lead the national effort to reduce smog. Consequently, the bulk of potential emission reductions — which were expected to come from others — were not attained. I believe the federal government has a responsibility that goes beyond its own smog-reduction activities. It also has to collaborate with the provinces and territories and work with its other partners to develop effective national strategies and plans. If the existing approach is not working, a new one needs to be devised.

**Accountability depends on the quality of reporting on performance**

**21.** The federal government also failed to provide the public and Parliament with appropriate information about action on the promises it made to Canadians in 1990 and about the results of national efforts. To be useful, information must be relevant, credible and understandable. It should help the public and members of Parliament scrutinize both intentions and results, and it should be available to them on a timely basis. The failure to provide that information meant that the public and Parliament could not determine whether Canada was addressing its smog problem at a reasonable pace.

**Next steps**

**22.** Canada is continuing to address the smog issue through the Canada-Wide Standards process. This process is to include the commitments that each jurisdiction will make to specific action on smog. If air quality is to improve, the lessons learned in the last decade need to be applied to this process. In particular, parliamentarians and all Canadians should expect to see agreements specifying who will do what and by when, a system for monitoring and reporting results to assess progress, and provision for midcourse corrections as required. If these key elements of good management are not put

**Canada's smog problem is a major public health issue.**

**The plan to resolve Canada's smog problem was never implemented.**



**Canada's smog plan failed because the partnership that underpinned it did not work.**

**Accountability is not "top of mind" when people think of successful partnerships.**

in place, it will be difficult for the Canada-Wide Standards process to succeed.

## **Working Together: Partnerships for Sustainable Development**

**23.** Canada's smog plan failed because the partnership that underpinned it did not work. Yet smog is not an isolated case:

- In 1998 we reported on Canada's National Action Program on Climate Change. By the federal government's own assessment, instead of moving toward stabilization at 1990 levels, Canada's greenhouse gas emissions were headed in the wrong direction. We found that many of the elements of a good partnership were missing. There was no clear assignment of roles and responsibilities, no implementation plan, limited monitoring of progress and no consolidated, summary-level reporting to Parliament.

- Protecting biodiversity requires action by ministries at both the federal and provincial levels. In 1998 we reported that progress was slow, due in part to weaknesses in co-ordination within the federal government and between governments.

- Our 1999 audit found significant weaknesses in the federal government's management of toxic substances. We noted in particular that federal departments were deeply divided on many key issues. The behaviour displayed by some departments was a major impediment to the effectiveness of federal programs.

- Finally, in 1999 we audited seven federal-provincial environmental agreements and found that they were not working as well as they could.

**24.** The federal government recognizes that managing what has

become known as "horizontal" government is an important issue and that a better job must be done. Because the resolution of many environmental and sustainable development issues requires effective working relationships, we have looked at building and sustaining them. Chapter 5 provides an overview, Chapter 6 reports on working together in the federal government, Chapter 7 on federal/provincial/territorial relationships and Chapter 8 on working with the private sector. These chapters together present the results of 17 case studies of organizations working co-operatively to meet common objectives in areas like biotechnology, acid rain, forestry and mining.

**25.** These case studies illustrate the importance of co-operation and co-ordination to meet common policy objectives and improve program efficiency and effectiveness. The case studies also illustrate that there are common attributes of effective working relationships, whether between departments, between governments or between the public and private sectors.

**26.** We found, however, that many of the accountability factors that are critical for an effective working relationship are not "top of mind" when people think of building a successful partnership. Surveyed participants in the arrangements we looked at focussed on five key success factors: clear and realistic objectives and expectations for results; shared or complementary goals; effective and committed individuals; clear benefits for participating organizations; and senior management interest, support and commitment.

**27.** These factors are important, but so are the other elements needed for accountability — clear roles and responsibilities, balance between expectations and capacities, provision for monitoring, reporting and evaluation — and participants placed these elements well down the list.



**28.** To manage their working relationships effectively, departments need to take a broader view of what constitutes success, giving greater weight to accountability. People involved in partnerships do know how to develop and maintain working relationships and what is needed for accountability. The challenge is to turn that knowledge into action.

**29.** The case studies also demonstrate that the partners need the discipline to follow all the necessary steps during the life cycle of an agreement. In the earlier stages — before entering the agreement — prospective partners need to pay particular attention to developing the relationship. Partners need to be convinced that the issue is important and that a partnership is the best way of dealing with it. In the later stages — designing the agreement itself and during the life of the agreement — more weight needs to be placed on accountability. Developing the relationship and ensuring accountability are both essential for a good working relationship intended to achieve common objectives.

**30.** The cases we examined also provide examples of a “tight-loose” form of working relationship — “tight” on the results to be achieved by intergovernmental agreement, and “loose” on the means of achieving them in the particular circumstances of each jurisdiction. In the 1985 Eastern Canada Acid Rain Program, ministers agreed on sulphur dioxide emission limits to protect moderately sensitive aquatic systems. Provincial governments decided how to achieve the reductions; they took different approaches but met their objectives.

**31.** We conclude that when the key factors related to a good working relationship are combined with the main elements of an effective accountability arrangement, successful working relationships are more likely to be developed and common objectives are

more likely to be met. Conversely, the absence of these factors and elements increases the risk of failure.

#### **The role of central agencies**

**32.** Central agencies can contribute to the more effective management of cross-cutting issues. The Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat have important roles to play in ensuring that the principles and elements of a good working relationship are understood and used by departments, and in co-ordinating horizontal initiatives.

### **Government Support for Energy Investments**

**33.** The consumption and production of fossil fuels are major contributors to smog and to other environmental problems. Some believe that federal government support for energy investments is biased in favour of non-renewable energy sources, particularly fossil fuels, and that the bulk of this support is hidden in the tax system. In Chapter 3 we report on the findings of a study we did to provide information on government support for energy investments and to determine whether this support favours the non-renewable energy sector. We were particularly interested in support provided through the tax system because it is less transparent than direct support. We also wanted to learn why, apart from large-scale hydro-electric projects, energy from renewable resources makes up a small portion of Canada's energy mix. Is the tax system a major contributor to this situation?

**34.** Historically, governments have supported the development of energy sources and encouraged energy efficiency for a variety of reasons, including securing the supply of energy, developing regional economies and addressing environmental concerns. In 1996, the federal government stated in its Renewable Energy Strategy that it wants to increase investments in

**To get results, departments need to place more weight on accountability.**

**Central agencies can contribute to the more effective management of cross-cutting issues.**

**Renewable energy and energy efficiency projects are competing against many other investment opportunities.**

**The government has committed to making itself a model of environmental excellence.**

renewable energy. It has also stated for many years that it wants Canadians to use energy more efficiently.

35. In the past, most federal spending and tax incentives have been directed to non-renewable resources, the predominant source of energy in Canada. Today, however, with a few exceptions, government support for energy investments does not particularly favour the non-renewable sector over the renewable sector. We also found that the income tax system does not encourage some investments in energy efficiency.

36. From an investor's perspective, renewable energy and energy efficiency projects are competing against many other investment opportunities. Most investors we surveyed find that many renewable energy projects do not provide an adequate rate of return to make them a desirable investment. They tend to lack the established markets and good track records that attract investors. The payback period is often too long for renewable energy and energy efficiency investments to make them the preferred investment choice. Given these barriers, the federal government may wish to consider new strategies for achieving its renewable energy and energy efficiency objectives.

## **Turning Talk Into Action**

### **Implementing sustainable development strategies**

37. Departmental strategies are an important element of the federal government's overall sustainable development agenda. Monitoring and reporting on progress toward sustainable development is a key part of our mandate. Our objective is to help parliamentarians understand and exercise oversight of the strategy process, and to help departments understand their management obligations and best practices for meeting them. Chapter 1 of this Report provides our

second assessment of sustainable development strategies. The strategies remain a work in progress.

38. When we conducted our audit this year, departments were about halfway through the period covered by their strategies. According to their own reports, departments had completed about 20 percent of what their strategies said they would do, compared with 11 percent last year. They are making some progress in implementing their action plans.

39. However, the quality of the information that most departments provided to Parliament in their second annual progress reports on sustainable development strategies continues to fall well short of the standard asked by the Treasury Board. It remains difficult to judge whether the strategies are on track or whether corrective action is required.

40. Departments are still in the early stages of establishing a systematic approach to strategy implementation. We examined the management practices of six departments and noted that there has been some improvement since last year. On average they were applying half of the practices needed to provide reasonable assurance that they would achieve their intended results. As Exhibit 3 illustrates, last year the departments we looked at had established only about one third of these management practices.

41. The exhibit also shows that departmental practices continue to be strongest at the early stages of the management cycle, and become progressively weaker as departments move into implementation, monitoring and improvement. Departments need to establish sound management systems to support the implementation of their strategies.

### **Greening federal government operations**

42. A decade ago, the federal government committed to demonstrating

leadership by reducing the environmental consequences of its own operations. In the October 1999 Speech from the Throne, the government again committed to making itself a model of environmental excellence.

**43.** In 1996, we reviewed progress and found an absence of leadership for the greening process, both government-wide and within individual departments and agencies. We also found that reporting on progress had been selective. No overall report had been produced, and there were no plans for aggregate reporting in the future.

**44.** Last year, we reported that departments were not yet in a position to track their environmental performance and there was no basis for reporting to Parliament on government-wide progress in the “greening” of operations. Chapter 2 of this Report revisits this issue, focussing on departments’ progress in measuring the environmental performance of their internal operations.

**45.** The federal government is the largest enterprise in Canada. It has 224,000 employees, 21.4 million hectares of land under direct management,

59,000 buildings and facilities, more than \$8 billion in purchases of goods and services and 25,000 motor vehicles. How it manages those resources has significant environmental and financial consequences.

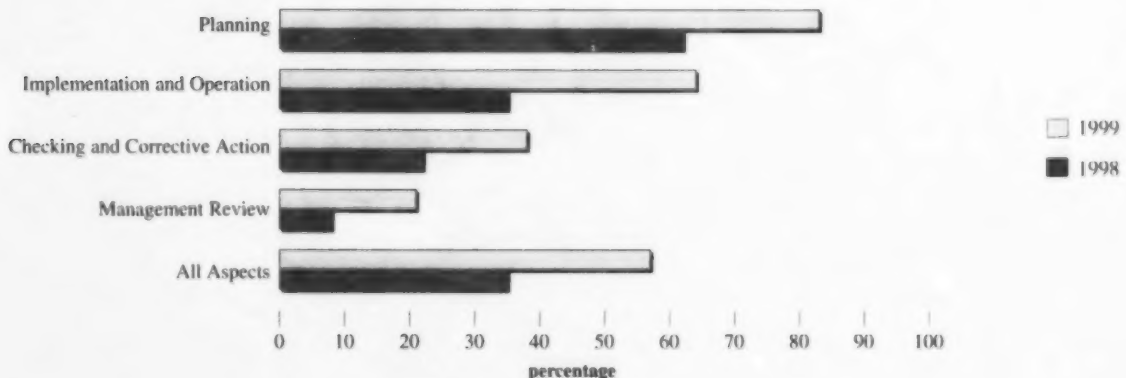
**46.** And yet there is only rudimentary information available on the government’s vast operations and their environmental consequences. The federal government does not know the environmental impacts and costs of its operations — and it should. Progress has also been slow and uneven in developing either an environmental performance measurement system or common performance measures for departments. There are still no aggregate performance reports.

**47.** While there are a number of interdepartmental initiatives under way, leadership is fragmented. No organization has been given the responsibility, or sees itself as the lead, for establishing a coherent approach to greening government operations and reporting on progress. Central agencies have an important role to play in developing government-wide standards.

### Exhibit 3

**Established Management Practices Compared With the ISO 14001 Standard — Average for the Six Departments We Examined in 1999 and the Six We Examined in 1998**

*See Chapter 1 for more information.*



**Overall, progress in addressing our observations and recommendations from previous reports has been slow.**

## **Follow-up of Previous Audits: More Action Needed**

**48.** Follow-up is an important part of our audit process. It allows us to keep Parliament informed of the progress departments are making in response to our reports. Chapter 9 presents the results of the first follow-up we have done since the position of Commissioner was established. The purpose of this follow-up was to determine whether departments had adequately addressed our recommendations and observations.

**49.** We focussed on four audits presented in 1997 and 1998 report chapters: Control of the Transboundary Movement of Hazardous Waste (April 1997), Ozone Layer Protection: The Unfinished Journey (December 1997), Canada's Biodiversity Clock Is Ticking (May 1998), and Environmental Assessment: A Critical Tool for Sustainable Development (May 1998).

**50.** I am satisfied with the progress that the government has made to date in acting on our observations and recommendations in the ozone and biodiversity chapters. Environment Canada continues to show commitment and leadership in developing policies and programs to eliminate or reduce ozone-depleting substances. International obligations are being met. Departments are developing biodiversity performance frameworks and Canada is participating in the development of an international reporting framework. New partnerships have been formed to enhance co-operation.

**51.** I am not satisfied with progress on the transboundary movement of hazardous waste. Canada is still not in a position to know the extent to which it is fulfilling its international obligations to prevent illegal traffic at the border and

does not have an action plan to address significant gaps in enforcement.

**52.** The Canadian Environmental Assessment Agency has taken reasonable steps to respond to our audit findings. The Agency conducted a compliance review with departments and issued guidance documents, as we had recommended. However, we are not satisfied with the progress made by other departments and agencies. Even departments that have taken some action to improve their assessment processes report little change in their actual practices.

**53.** Overall, progress in addressing our recommendations has been slow. Gaps in implementation, information, leadership and managing of relationships are apparent. Only five percent of our recommendations have been addressed fully; progress on 53 percent is unsatisfactory. We believe the recommendations remain pertinent and valid; departments need to accelerate their efforts. We will continue to monitor their progress.

## **Our Work Plan**

**54.** Our work program is divided into four broad areas: the review of departmental sustainable development strategies and their implementation; audits of the federal government's management of environmental and sustainable development issues; studies aimed at improving understanding and strengthening management practices; and the monitoring of petitions. Exhibit 4 summarizes our work plan for next year.

### **Review of sustainable development strategies**

**55.** Departmental strategies are an important tool for advancing sustainable development across the federal government. They set out each department's objectives and the steps it will take to meet them. Departments released their first strategies in 1997. They are now developing their second strategies

for presentation to the House of Commons by December 2000.

**56. The sustainable development strategy update.** In December 1999 we issued a document setting out expectations for the second round of sustainable development strategies. Departments were asked to focus their efforts on three areas:

- **assessing** their first strategies — determining what the first strategy has achieved, what has changed, and what needs to be done differently — and making those assessments available in the consultations leading to the second strategies;
- **strengthening the planning** of strategies — drawing clear links between the departments' activities, the significant impacts of those activities and the departments' priorities for action; and
- **accelerating the development of the management systems** needed to turn the strategies from talk into action.

**57.** In each of these areas, the support, involvement and commitment of senior management will be critical to

move the organization up the learning curve. In keeping with this Report's theme — working together — the December document also indicated that departments need to work together in areas of shared responsibility.

**58. Implementing sustainable development strategies.** Since the release of their strategies, departments have turned their attention to delivery. In 1998 and 1999 they issued progress reports on their strategies. The progress reports are intended to help parliamentarians, the public and the departments themselves judge whether the strategies are on track or whether corrective action is required.

**59.** We will continue to report each year on the extent to which departments have done what they said they would do in their strategies. We will also continue to examine departments' capacity to deliver their strategies, using the ISO 14001 standard as our benchmark.

**60. Establishing clear and measurable targets.** In 1998 we recommended that departments establish a clear set of benchmarks to judge whether their strategies are being implemented

Departments are now developing their second sustainable development strategies for presentation to the House of Commons by December 2000. I expect a significant improvement in their quality.

Task	2001
Departmental sustainable development strategies	Conduct audits of: <ul style="list-style-type: none"> <li>• second sustainable development strategies</li> <li>• strategy implementation</li> </ul>
Integrating the fourth "E" into the work of the Office of the Auditor General  Has money been spent with due regard to economy, efficiency, effectiveness and environmental effects of those expenditures?	Conduct audits of: <ul style="list-style-type: none"> <li>• management of the environmental and sustainable development issues in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin including water management, species and habitats, fisheries and agriculture</li> </ul> Follow up previous audits of: <ul style="list-style-type: none"> <li>• climate change</li> <li>• energy efficiency</li> </ul>
Studies	Conduct a study of: <ul style="list-style-type: none"> <li>• social dimension of sustainable development</li> </ul>
Petitions	Monitor on behalf of the Auditor General

#### Exhibit 4

#### Environment and Sustainable Development Issues: Our Work Plan



successfully, and present them to the House of Commons in the spring of 1999. An assessment of those targets is presented in Chapter 1 of this Report. This year, 45 percent of departments presented targets. Half of those targets now have clearly stated criteria or measures of success and an expected completion date. But departments continue to use terms like “enhance”, “improve”, “promote”, “assist” and “facilitate” rather than specifying what is to be achieved and when.

#### **Audits of the management of environmental and sustainable development issues**

**61.** Through its own strategy, the Office of the Auditor General is working to make sustainable development integral to what we do as an Office, and how we do it. Over the last year, the Auditor General has conducted a number of audits with an important environmental or sustainable development component (see Appendix B).

**62.** Over the next year, we will be looking at other issues:

- **Management of environmental and sustainable development issues in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin.** The 2001 Report will focus on the federal government's management of issues in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin. The Basin constitutes the largest freshwater system in the world. It has provided energy, drinking water, transportation, fish, and agricultural and recreational opportunities for people on both sides of the border for centuries. It is also one of the most heavily populated and industrialized regions in North America. The audit work will concentrate on aspects such as water, species and their habitats, fisheries and agriculture. It will examine issues like performance measurement, partnerships, accountability, and information for decision making.

- **The social dimension of sustainable development.** To date, most of our work has focussed on the environmental and economic dimensions of sustainable development. The social dimension is also important but is not understood as well. Over the next year, we will review current thinking on the social dimension of sustainable development and will present the results to Parliament in 2001. This study will serve as the basis for establishing our future work program in this area.

#### **The petition process**

**63.** Amendments to the *Auditor General Act* in 1995 created the position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development and required ministers to prepare sustainable development strategies. The amendments also established a petition process — a vehicle for Canadians to register their concerns about specific environmental and sustainable development issues that fall under federal jurisdiction, and to obtain a response to those concerns.

**64.** Under the process, a Canadian resident can send a petition to the Auditor General. The petition is then forwarded to the appropriate federal minister for response. The minister has 120 days to respond to the petitioner.

**65.** The number of petitions fell during the year ended 31 March 2000. Two new petitions were received and sent to ministers for a response, compared with 9 in 1999 and 10 in 1998. One of the new petitions dealt with the use of toxic substances and the other with information on sustainable development in Canada's national parks. A third petition was received late in 1998 and responded to in early 1999. Appendix C provides information on the nature and status of the petitions. Over the next year, we will conduct a review of the petition process to determine how it might be strengthened.

**Our 2001 Report will focus on the federal government's management of environmental and sustainable development issues in the Great Lakes and St. Lawrence River Basin.**

## Conclusion

**66.** This year's Report maintained our focus on the challenges the federal government faces in managing its environmental and sustainable development agenda. Partnerships have figured prominently in the federal government's approach. In the past decade, numerous commitments have been made that require co-operation and co-ordination across departments, between governments and with other partners if objectives are to be met.

**67.** In earlier reports, we have identified persistent problems with the federal government's management of key

issues like climate change, toxic substances and biodiversity. Problems included unclear objectives, roles and responsibilities; poor measurement and reporting of performance; and inadequate provision for review and audit. And the commitments made to Canadians were not being met.

**68.** In looking at issues like smog, acid rain, protected areas, biotechnology and greening of government operations, we identified the key ingredients for building and sustaining effective working relationships. Those ingredients can serve as a basis for assessing current initiatives, for modifying them, and for designing new ones.

**Partnerships have figured prominently in the federal government's approach.**



## Appendix A

### Auditor General Act — Excerpts

#### An Act respecting the Office of the Auditor General of Canada and sustainable development monitoring and reporting

##### INTERPRETATION

Definitions	2. In this Act,
"appropriate Minister"	"appropriate Minister" has the meaning assigned by section 2 of the <i>Financial Administration Act</i> ;
"category I department"	"category I department" means
	(a) any department named in Schedule I to the <i>Financial Administration Act</i> ,
	(b) any department in respect of which a direction has been made under subsection 24(3), and
	(c) any department, as defined in the <i>Financial Administration Act</i> , set out in the schedule;
"Commissioner"	"Commissioner" means the Commissioner of the Environment and Sustainable Development appointed under subsection 15.1(1);
"sustainable development"	"sustainable development" means development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs;
"sustainable development strategy"	"sustainable development strategy", with respect to a category I department, means the department's objectives, and plans of action, to further sustainable development.

##### DUTIES

Examination	5. The Auditor General is the auditor of the accounts of Canada, including those relating to the Consolidated Revenue Fund and as such shall make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required by this Act.
Idem	6. The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 64 of the <i>Financial Administration Act</i> to be included in the Public Accounts, and any other statement that the President of the Treasury Board or the Minister of Finance may present for audit and shall express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with stated accounting policies of the federal government and on a basis consistent with that of the preceding year together with any reservations he may have.
Annual and additional reports to the House of Commons	7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons and may make, in addition to any special report made under subsection 8(1) or 19(2) and the Commissioner's report under subsection 23(2), not more than three additional reports in any year to the House of Commons
	(a) on the work of his office; and,
	(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.
Idem	(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that
	(a) accounts have not been faithfully and properly maintained or public money has not been fully accounted for or paid, where so required by law, into the Consolidated Revenue Fund;

- (b) essential records have not been maintained or the rules and procedures applied have been insufficient to safeguard and control public property, to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue and to ensure that expenditures have been made only as authorized;
- (c) money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament;
- (d) money has been expended without due regard to economy or efficiency;
- (e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented; or
- (f) money has been expended without due regard to the environmental effects of those expenditures in the context of sustainable development.

#### STAFF OF THE AUDITOR GENERAL

##### Appointment of Commissioner

**15.1** (1) The Auditor General shall, in accordance with the *Public Service Employment Act*, appoint a senior officer to be called the Commissioner of the Environment and Sustainable Development who shall report directly to the Auditor General.

##### Commissioner's duties

(2) The Commissioner shall assist the Auditor General in performing the duties of the Auditor General set out in this Act that relate to the environment and sustainable development.

#### SUSTAINABLE DEVELOPMENT

##### Purpose

**21.1** The purpose of the Commissioner is to provide sustainable development monitoring and reporting on the progress of category I departments towards sustainable development, which is a continually evolving concept based on the integration of social, economic and environmental concerns, and which may be achieved by, among other things,

- (a) the integration of the environment and the economy;
- (b) protecting the health of Canadians;
- (c) protecting ecosystems;
- (d) meeting international obligations;
- (e) promoting equity;
- (f) an integrated approach to planning and making decisions that takes into account the environmental and natural resource costs of different economic options and the economic costs of different environmental and natural resource options;
- (g) preventing pollution; and
- (h) respect for nature and the needs of future generations.

##### Petitions received

**22.** (1) Where the Auditor General receives a petition in writing from a resident of Canada about an environmental matter in the context of sustainable development that is the responsibility of a category I department, the Auditor General shall make a record of the petition and forward the petition within fifteen days after the day on which it is received to the appropriate Minister for the department.

##### Acknowledgement to be sent

(2) Within fifteen days after the day on which the Minister receives the petition from the Auditor General, the Minister shall send to the person who made the petition an acknowledgement of receipt of the petition and shall send a copy of the acknowledgement to the Auditor General.

Minister to respond	<p>(3) The Minister shall consider the petition and send to the person who made it a reply that responds to it, and shall send a copy of the reply to the Auditor General, within</p> <p>(a) one hundred and twenty days after the day on which the Minister receives the petition from the Auditor General; or</p> <p>(b) any longer time, where the Minister personally, within those one hundred and twenty days, notifies the person who made the petition that it is not possible to reply within those one hundred and twenty days and sends a copy of that notification to the Auditor General.</p>
Multiple petitioners	<p>(4) Where the petition is from more than one person, it is sufficient for the Minister to send the acknowledgement and reply, and the notification, if any, to one or more of the petitioners rather than to all of them.</p>
Duty to monitor	<p><b>23.</b> (1) The Commissioner shall make any examinations and inquiries that the Commissioner considers necessary in order to monitor</p> <p>(a) the extent to which category I departments have met the objectives, and implemented the plans, set out in their sustainable development strategies laid before the House of Commons under section 24; and</p> <p>(b) the replies by Ministers required by subsection 22(3).</p>
Commissioner's report	<p>(2) The Commissioner shall, on behalf of the Auditor General, report annually to the House of Commons concerning anything that the Commissioner considers should be brought to the attention of that House in relation to environmental and other aspects of sustainable development, including</p> <p>(a) the extent to which category I departments have met the objectives, and implemented the plans, set out in their sustainable development strategies laid before that House under section 24;</p> <p>(b) the number of petitions recorded as required by subsection 22(1), the subject-matter of the petitions and their status; and</p> <p>(c) the exercising of the authority of the Governor in Council under any of subsections 24(3) to (5).</p>
Submission and tabling of report	<p>(3) The report required by subsection (2) shall be submitted to the Speaker of the House of Commons and shall be laid before that House by the Speaker on any of the next fifteen days on which that House is sitting after the Speaker receives it.</p>
Strategies to be tabled	<p><b>24.</b> (1) The appropriate Minister for each category I department shall cause the department to prepare a sustainable development strategy for the department and shall cause the strategy to be laid before the House of Commons</p> <p>(a) within two years after this subsection comes into force; or</p> <p>(b) in the case of a department that becomes a category I department on a day after this subsection comes into force, before the earlier of the second anniversary of that day and a day fixed by the Governor in Council pursuant to subsection (4).</p>
Updated strategies to be tabled	<p>(2) The appropriate Minister for the category I department shall cause the department's sustainable development strategy to be updated at least every three years and shall cause each updated strategy to be laid before the House of Commons on any of the next fifteen days on which that House is sitting after the strategy is updated.</p>
Governor in Council direction	<p>(3) The Governor in Council may, on that recommendation of the appropriate Minister for a department not named in Schedule I to the <i>Financial Administration Act</i>, direct that the requirements of subsections (1) and (2) apply in respect of the department.</p>

**Date fixed by Governor in Council**

(4) On the recommendation of the appropriate Minister for a department that becomes a category I department after this subsection comes into force, the Governor in Council may, for the purpose of subsection (1), fix the day before which the sustainable development strategy of the department shall be laid before the House of Commons.

**Regulations**

(5) The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister of the Environment, make regulations prescribing the form in which sustainable development strategies are to be prepared and the information required to be contained in them.

## Appendix B

# Environmental and Sustainable Development Work by the Office of the Auditor General, 1999

Reference	Key Conclusions
Fisheries and Oceans — Managing Atlantic Shellfish in a Sustainable Manner, Chapter 4	In October 1997, we reported on problems associated with the Department's management of the Atlantic groundfish fisheries. In the current audit, we found that many of these problems also exist in the Department's management of the Atlantic shellfish fisheries. For example, we noted increases in harvesting capacity and the encouragement of increased fisher participation through open access licensing in the shellfish fisheries. In addition, we found weaknesses in the information used in making resource decisions, and gaps in monitoring, control and surveillance. The full impact of these problems is not obvious, as most shellfish fisheries are currently recording high landed values. However, in our view these are significant concerns that must be addressed to ensure that the shellfish fisheries are managed in a sustainable manner. (paragraph 4.1)
The Atlantic Groundfish Strategy Follow-up, Chapter 8	We believe the government's efforts to implement the recommendations in our October 1997 Report Chapter 16 on The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) have been satisfactory. New fishery restructuring and adjustment measures are being implemented. In contrast to our observations of 1997, the eligibility criteria for the new measures are clear, logical and applicable. The accountability framework established for the measures corrects the shortcomings we had identified in TAGS: it clearly defines the responsibilities of the organizations involved, sets out an overall strategic plan and provides for a formal co-ordination mechanism. (paragraphs 8.1 and 8.2)
National Defence — Hazardous Materials: Managing Risks to Employees and the Environment, Chapter 13	Our audit at 10 Canadian Forces bases found widespread, frequent and recurring instances in which National Defence did not meet the legal and policy requirements that govern hazardous materials. Such instances may put employees and the environment at increased risk. The Department has made efforts to improve its management of hazardous materials. While there are few clear measures of the impact of these efforts, we did find that injury rates for hazardous material injuries that require at least one day off work declined by more than half from 1993 to 1997. Nevertheless, not all lapses in compliance result in accidents — some could damage employee health or the environment over the long term. (paragraphs 13.1 and 13.2)
Canada Infrastructure Works Program — Phase II and Follow-up of Phase I Audit, Chapter 17	The follow-up to our 1996 audit chapter indicates limited progress overall in addressing the range of deficiencies we identified in Phase I of the Canada Infrastructure Works Program. The main area of improvement was in undertaking environmental assessments before federal approval of infrastructure projects. However, weaknesses remained in the identification and monitoring of mitigation measures where those were required. (paragraphs 17.88 to 17.94)
Fisheries and Oceans — Pacific Salmon: Sustainability of the Fisheries, Chapter 20	The Pacific salmon fisheries are in trouble. Catches have declined overall, but the commercial catch has plummeted. The long-term sustainability of the fisheries is at risk because factors like overfishing, habitat loss, and declining ocean productivity have eroded the resource base. The result is a fisheries management crisis that has cast a cloud of uncertainty over the future of the salmon fisheries. Salmon fishing will continue, but more stringent controls are needed in the short term to ensure that salmon survive for the benefit of future generations. (paragraph 20.1)

## Appendix C

## Summary of Petitions Received and Ministers' Responses

Subject of Petition*	Petitioner:	Federal Department:	Date of Petition	Date Response Received	Response
19. <b>Enforcement.</b> The petitioner requested an investigation of the non-enforcement of environmental protection legislation by the federal departments of Fisheries and Oceans and Environment concerning past and ongoing operations of the Pine Falls Paper Company in Pine Falls, Manitoba.	Alice Chambers	Fisheries and Oceans	30 November 1998	23 April 1999	The Minister of Fisheries and Oceans provided information on the Canadian Coast Guard inspection of Pine Falls Paper Company's bridges. The Canadian Coast Guard determined that 14 of the company's 26 bridges that are over navigable waters do not pose a hazard to navigation and no further action is warranted. Environmental assessments were required for 9 of the bridges and have been conducted and approved, with the exception of the ongoing assessment of the Manigotagan Bridge. Given the timeframe between the construction of these bridges and the point at which Fisheries and Oceans became aware of any potential impacts to fish habitat, it would be difficult to prove that harm to fish habitat took place at the sites. Fisheries and Oceans hopes to address any future potential fish habitat impacts associated with these bridges through identified mitigation measures for maintenance and decommissioning.

\* Petitions 1 to 7 were included in our 1998 Report and 8 to 18 in our 1999 Report.

Subject of Petition	Petitioner:	Federal Department:	Date of Petition	Date Response Received	Response
		Environment Canada		21 April 1999	<p>The Minister of the Environment referred to a previous letter from Environment Canada to the petitioner explaining why charges were not laid against the mill under the <i>Fisheries Act</i>. That letter explained that the Environmental Effects Monitoring requirements were being implemented for the first time in Canada. Problems at the Pine Falls Paper Mill were not solely attributable to the company. Government participants had to take some responsibility. As a result, it was decided that a lengthy legal process would be unlikely to succeed and a poor use of taxpayers money. Instead, the focus was on resolving all administrative and technical problems. The Minister explained that the Department believed that compliance with the Pulp and Paper Effluent Regulations could be achieved with the installation of a secondary treatment system. The Minister also explained that prosecution for one of the company's spills was warranted while in other cases it was not, based on the nature of the violation, the effectiveness in achieving the desired result, and consistency in enforcement.</p>



Subject of Petition	Petitioner:	Federal Department:	Date of Petition	Date Response Received	Response
20. <b>Toxic Substances.</b> The petitioner expressed concerns about the use of pesticides, herbicides and fertilizers on ginseng farms throughout central British Columbia. The petitioner was concerned about the impact of these products on the land, the river systems and the health of farm workers and others indirectly related to the farms.	Nelson A. Riis, Member of Parliament for Kamloops, Thompson & Highland Valleys on behalf of the residents of the Kamloops, British Columbia region.	Health Canada	25 August 1999	27 October 1999	The Minister of Health assured the petitioner that Canada has one of the most stringent pesticide regulatory systems in the world. Pest control products are regulated under the <i>Pest Control Products Act</i> and registered by the Pest Management Regulatory Agency (PMRA). Products are registered only if sufficient scientific data have been provided to assess the safety and value of the product. The assessment must conclude that the human health and environmental risks associated with the prescribed use of the product are acceptable, and that the product is effective for its intended use. Products registered for application on ginseng have been assessed for their safety and value and can be employed for their intended use. No undue harm to human health and the environment will occur when the label directions are carefully read, understood and adhered to. The PMRA has recently completed a program directed at ginseng growers that was intended to familiarize them with the pesticide regulatory system and to inspect for pesticide use. Recent inspections showed that ginseng growers use the proper products and are aware of the importance of careful and judicious use of pesticides. Worker exposure to pest control products during application, and to residues upon re-entry into treated fields, is also considered in the assessment of control products. The PMRA is currently involved in two initiatives related to re-entry exposure.

Subject of Petition	Petitioner:	Federal Department:	Date of Petition	Date Response Received	Response
<p>21. <b>Sustainable Development.</b>                      The petitioner expressed concerns that Parks Canada has not developed information on the three dimensions of sustainable development — economic, environmental and social. The petitioner alleged that the Banff-Bow Valley Study, the Jasper Management Plan and the Jasper Community Plan lack social and economic data. The petitioner also alleged that the National Parks Revenue Policy, which states that science is to be funded only from appropriations, is ignored within Jasper National Park with moneys being directed to science programs rather than the maintenance of capital assets and visitor services.</p>	Pat Crowley	Parks Canada	10 January 2000	Pending	

## **Appendix D**

### **Panel of Advisors to the Commissioner of the Environment and Sustainable Development**

Blair Feltmate  
President  
Sustainable Systems Associates Limited, Pickering, Ont.

Chris Henderson  
Chief Executive Officer  
The Delphi Group, Ottawa, Ont.

Tony Hodge  
Environmental Consultant  
Victoria, B.C.

Susan Holtz  
Environmental Consultant  
Ferguson's Cove, N.S.

Claude-André Lachance  
Director, Government Affairs  
Dow Chemical Canada Inc., Ottawa, Ont.

Ken Ogilvie  
Executive Director  
Pollution Probe, Toronto, Ont.

Beatrice Olivastri  
Chief Executive Officer  
Friends of the Earth, Ottawa, Ont.

Robert Page  
Vice President, Sustainable Development  
TransAlta Corporation, Calgary, Alta.

Richard Paton  
President  
The Canadian Chemical Producers' Association, Ottawa, Ont.

Glen Toner  
Professor, School of Public Administration  
Carleton University, Ottawa, Ont.

Peter Victor  
Dean, Faculty of Environmental Studies  
York University, North York, Ont.



## Main Points



# Table of Contents

		Page
<b>Main Points</b>		
<b>Chapter</b>		
	<b>Managing for Sustainable Development</b>	
1	Implementing Sustainable Development Strategies: Year Two – Work in Progress	5
2	Greening Government Operations: When Will the Government Measure Up?	6
3	Government Support for Energy Investments	8
	<b>Smog</b>	
4	Smog: Our Health at Risk	10
	<b>Working Together</b>	
5	Partnerships for Sustainable Development: Overview	13
6	Working Together in the Federal Government	14
7	Co-operation Between Federal, Provincial and Territorial Governments	16
8	Working With the Private Sector	17
	<b>Follow-up</b>	
9	Follow-up of Previous Audits: More Action Needed	18







---

# Implementing Sustainable Development Strategies: Year Two

## Work in Progress

### Chapter 1 – Main Points

**1.1** The information that most departments provided in their second annual progress reports on sustainable development strategies continued to fall well short of the information specified in the Treasury Board's Guideline for the Preparation of Departmental Performance Reports to Parliament. Thus, parliamentarians, Canadians and other stakeholders will find it difficult to judge whether the strategies are on track or whether corrective action is required. We expect that the quality of reporting will improve as departments adopt a more systematic approach to managing strategy implementation.

**1.2** Overall, strategy implementation seems to be progressing. Based on our assessment of the information reported by departments in 1999, they met about 20 percent of the commitments set out in the sustainable development strategies, compared with 11 percent in 1998. Departments are also working on their management practices for implementing the strategies. Last year we reported that, on average, departments had established about one third of the management practices reflected in the ISO 14001 management standard, which is a benchmark of good practice. This year, on average, the six departments we examined were applying about half of those practices.

**1.3** However, in four of the six departments, the management practices do not yet provide reasonable assurance that their strategies will be implemented consistently and achieve the intended results. We continue to believe that departments should establish and apply a management systems approach to support the implementation of their strategies.

#### Background and other observations

**1.4** In 1997, 28 federal government departments and agencies tabled their first sustainable development strategies in the House of Commons. Since then, they have been working to implement their strategies. Departments are required to report annually to the House on their progress. This chapter provides the Commissioner's second annual assessment of that progress.

**1.5** In his 1998 report, the Commissioner recommended that departments establish clear and measurable targets that they, parliamentarians and the public could use to judge whether or not the strategies are being implemented successfully. This year we reviewed the departments' revised targets to determine whether they had clearly stated the criterion or measure of success for each target and indicated an expected completion date. About 50 percent of the revised targets include a clearly stated criterion or measure of success and an expected completion date. Only 45 percent of departments included targets and performance indicators in their performance reports.

**1.6** Last year we examined the management practices that six departments were following to implement their sustainable development strategies. As a benchmark of good practice, we used the ISO 14001 standard for environmental management systems. This year, using the same benchmark, we assessed the management practices of another six departments. In four of them we found significant gaps between their practices and the ISO standard. These four departments are still in the early stages of establishing a systematic approach to strategy implementation. They have not yet adopted a systematic approach to identifying their priorities, defining management expectations, assigning accountability for results at lower levels in the organization and identifying related training needs, or performing the self-assessments that would facilitate steady improvement.



# Greening Government Operations

## When Will the Government Measure Up?

### Chapter 2 – Main Points

**2.1 A decade of commitments to green government operations.** Since 1990, the federal government has made commitments to Canadians that it would green its operations. Yet, a decade later, there is a lack of rudimentary information about government's vast operations, the costs of which are likely more than \$400 million annually for water, energy and waste disposal. We found that the government does not have complete and accurate data on the annual cost of running its buildings and on the environmental impacts of its operations. Given the magnitude of the dollars involved, we believe it is important that the government know its annual heating, lighting and water bills.

**2.2 Parliament ought to be concerned.** Departments embarked on the journey toward implementing an environmental performance measurement system in 1997, yet they are making uneven and slow progress. No department has fully implemented all the elements of the performance measurement framework. Parliament ought to be concerned about the current rate of implementation.

**2.3 Canadians will not get a consolidated performance report in the foreseeable future.** Given the way the government has chosen to manage its environmental agenda, Canadians will not be getting a consolidated performance report in the foreseeable future. We found very limited use of common performance indicators to measure and report on departmental progress in greening operations. There is also a lack of clear focus for developing common environmental reporting standards. Leadership is fragmented. No organization has been given the responsibility, or sees itself as the lead, for establishing a consistent, consolidated and coherent federal approach to reporting environmental performance.

#### Background and other observations

**2.4** In the October 1999 Speech from the Throne, the government reiterated its commitment to greening operations and to making itself a model of environmental excellence. As the single largest business and employer in Canada, the federal government is in a position to lead by example. To be a model of environmental excellence, the government has to demonstrate to Parliament and Canadians that it has its own house in order. Parliament needs an overall picture of the results that have been achieved.

**2.5** The government needs to take a systematic approach to greening its operations to effectively fulfil its stewardship responsibilities, contribute to sustainable development goals, ensure compliance with regulations, and meet international commitments. Full implementation of an environmental performance system will go a long way toward satisfying this need.

**2.6** This audit is part of a long-term project that began three years ago. The objective of the audit this year was to provide Parliament with an assessment of the status of departmental progress in implementing environmental performance measurement for government operations. We expect that the results of this audit will assist departments in implementing environmental performance measurement for government operations and improve the information available to departmental decision makers and to Parliament.

Departments responded jointly through the Privy Council Office, indicating their support for the recommendations in the chapter. Interdepartmental discussion has begun on the appropriate accountability framework and action plan necessary to contribute to more uniform reporting of progress. Public Works and Government Services Canada, in its response, expressed its commitment to working with other departments to improve measures for greening tenant department operations in both Crown-owned and Crown-leased facilities.



# Government Support for Energy Investments

## Chapter 3 – Main Points

**3.1** We undertook this study to give Parliament comprehensive information on the support provided by government for energy investments and to determine whether this support favours the non-renewable energy sector. We were particularly interested in support through the tax system because it is less transparent than direct support. We also wanted to explore reasons why energy from renewable sources, other than large-scale hydro-electric projects, makes up a small portion of Canada's energy mix. We sought to determine whether tax incentives are a major contributor to this situation.

**3.2** Overall, we found that with a few exceptions, federal government support today for energy investments, including support through the tax system, does not particularly favour the non-renewable sector over the renewable sector. We also found that in the past, governments have intervened in energy markets for various reasons through direct spending, regulations and tax incentives. Most of the federal spending and tax incentives have been for non-renewable resources, the predominant source of energy in Canada.

**3.3** All forms of energy are competing for investment dollars against many other investment opportunities. Investments with higher rates of return, established markets and good track records are the ones that attract investors. Most investors we surveyed find that many renewable energy investments do not currently have these features. As well, the payback period is often too long for investments in renewable energy and energy efficiency to make them the preferred choice.

**3.4** The federal government stated in its 1996 Renewable Energy Strategy that it wants to increase investments in renewable energy. It has also said for many years that it wants Canadians to use energy more efficiently. Given the barriers we have identified, the federal government may wish to consider developing new strategies and approaches to accomplish its stated objectives for investments in renewable energy and energy efficiency.

### Background and other observations

**3.5** In December 1997, Canada and 160 other nations negotiated the Kyoto Protocol, an agreement on climate change to reduce emissions of six important greenhouse gases, including carbon dioxide. (The main source of human-induced greenhouse gas emissions in Canada is the production and consumption of fossil fuels, such as oil, natural gas and coal.) For its part, Canada committed to reducing its emissions to six percent below 1990 levels by 2008–2012. But Canada's emissions were already 13 percent above 1990 levels by 1997 and are expected to keep growing. Unless Canada takes new measures, Natural Resources Canada estimates that Canada will actually have to reduce emissions by at least 26 percent from their forecast levels to meet the Kyoto target.

**3.6** For the purpose of this study, "non-renewable sources of energy" included oil, natural gas and coal (which are fossil fuels) and nuclear power. "Renewable sources of energy" included water (large-scale and small-scale hydro-electric projects), wind, the sun, the photovoltaic cell (energy produced by exposing to light two dissimilar materials), biomass (plant materials and animal waste), ethanol, geothermal power (heat energy produced in the earth), and waves or tides.

**3.7** Governments have used the tax system to encourage exploration for and development of various sources of energy. Most of the federal tax provisions that exist today accelerate the write-off of an expense for tax

purposes. This means that the taxpayer reduces current taxes but pays higher taxes later. Accelerated write-offs are a benefit mainly because of the "time value" of money. Investors who can reduce current taxes are able to achieve a higher rate of return on their investment and have more cash for other investments.

**3.8** An adequate rate of return on investment was the factor most frequently mentioned by our survey respondents in assessing the potential of an investment project. As the International Energy Agency pointed out, many renewable energy projects do not yet provide an adequate rate of return to make them a desirable investment. Three reasons for this are markets are difficult to enter, renewable energy products generally cost more than non-renewable ones, and payback periods are often longer.



# Smog

## Our Health at Risk

### Chapter 4 – Main Points

#### Smog poses a serious threat to Canadians

**4.1** Over the last decade, the federal government has stated repeatedly that Canada's smog problem is a major public health issue and one that poses a serious threat to the environment. Its most significant impact is the adverse effects it has on the health of Canadians, particularly the most vulnerable members of society — the elderly, our children and those with heart disease and lung and other respiratory diseases. Even healthy adults are vulnerable to the adverse effects of smog.

**4.2** The federal government estimates that air pollution can be linked to 5,000 premature deaths each year in 11 major Canadian cities. This is a relatively large number of deaths when compared with some of the other involuntary risks that Canadians face. In addition, a far larger number of Canadians experience less serious but more widespread impacts that can place a significant burden on our health care system. For example, exposure to smog can result in respiratory or other problems that can interfere with quality of life and physical performance. Other potential effects include increased use of medication, more visits to doctors or emergency rooms and even admissions to hospital.

**4.3** Smog also affects Canada's agricultural and forestry sectors. Millions of dollars are lost each year in the agricultural sector due to the impact of common air pollutants on crops.

**4.4** In a 1999 survey conducted for Health Canada, 24 percent of Canadians identified air pollution as their provinces' most serious environmental issue. In addition, 61 percent said they are "very concerned" about air quality problems. While many Canadians are aware that smog is bad for their health and their environment, there is a need to improve their understanding of the problem and what they can do about it.

#### No time for complacency

**4.5** While there have been downward trends in some pollutants commonly found in outdoor air, trends now appear to be levelling off or even increasing. Past improvements in air quality are slowly being eroded by increased emissions as a result of greater consumption of energy.

**4.6** The federal government has stated that current scientific knowledge presents compelling evidence of the need for urgent action on smog. Federal strategies on air pollution were originally based on the belief that there were lower limits at which the main pollutants in smog were safe. However, recent research has been unable to identify safe levels of ozone or particulate matter.

**4.7** Environment Canada expects that air quality will continue to deteriorate unless governments, industry and individual Canadians make a concerted effort to reduce smog.

#### Starting out on the right foot — but failing to take the next steps

**4.8** In 1990, the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) endorsed a three-phase national plan to reduce levels of pollutants. The plan focussed on nitrogen oxides (NO<sub>x</sub>) and volatile organic compounds (VOC). Both of these lead to the formation of ozone, a major component of smog. The national plan's objective was to "fully resolve" the ozone problems in Canada by 2005.



**4.9** We believe that the 1990 NOx/VOC Management Plan represented a major achievement by the federal, provincial and territorial governments and provided sound strategic direction for addressing Canada's smog problem.

**4.10** However, after endorsing the Plan the partners never reached agreement on the details of a framework for implementing it. The Plan evolved over the past 10 years without many of the key elements of good management.

**4.11** Environment ministers originally agreed to negotiate federal-provincial partnership agreements within one year, outlining who would do what by when. When no such agreements were prepared, the Plan was destined to fail. An appropriate accountability regime was never put in place to clarify the roles, responsibilities and expected performance of each level of government. As a consequence, it is not clear whom the public and Parliament can hold to account should the Plan fail.

**4.12** Although the 1990 Plan was never implemented as originally envisioned, the federal government did most of what it had said it would do under the first of the Plan's three phases. However, the federal contribution to reducing emissions was expected to be modest compared with the size of the problem. Under the Plan, the efforts of others were supposed to achieve the bulk of emission reductions.

**4.13** Environment Canada failed to provide the public and Parliament with meaningful, comprehensive and timely information about action on the promises made to Canadians in 1990 and on the results of national efforts. The lack of transparent information means that the public and Parliament cannot determine whether Canada is addressing its smog problem at a reasonable pace.

**4.14** The federal government acknowledges that despite years of national effort, progress has been slower than planned and the original target date will likely not be met. Moreover, new pollution concerns must be addressed and levels of smog-causing pollutants significantly reduced. Environment Canada has commented publicly on the need for urgent high-priority action to address this chronic and stubborn problem.

#### **Where to go from here?**

**4.15** No one level of government and no one industry can resolve the smog problem alone. There is no one solution; dealing with smog will require a long-term, concerted effort by all Canadians. Arrangements must be developed that will work in this difficult context. Canada will need strong leadership from the federal government to encourage co-operative action in all sectors of society.

**4.16** As the federal leader in protecting Canada's air quality, Environment Canada has a responsibility that goes beyond its own smog-reduction activities and its co-ordination of federal activities. It is also responsible for facilitating federal/provincial/territorial collaboration and working with its partners to develop effective national strategies and plans.

**4.17** The federal government has identified the importance of using a broad range of tools to reduce smog. For the most part, however, it has relied on the voluntary co-operation of others and has used regulatory instruments only selectively. It needs to develop a comprehensive federal approach that fully addresses the sources of smog-causing pollutants.

**4.18** The approach used for federal/provincial/territorial collaboration has proved ineffective at achieving the results promised to Canadians under the 1990 Plan. It remains to be seen whether the new Canada-Wide Standards process under the 1998 Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization will be more effective. Whether the new process will establish clear accountability for results and transparent information to the public and Parliament also remains to be seen.

#### **Background and other observations**

**4.19** The smog problem is difficult and complex. Smog is made up of various pollutants from many different sources. It crosses borders and affects different people in different ways. Although smog is defined by its main components — ozone and particulate matter — the "basket" of pollutants that contribute to the formation of smog also includes nitrogen oxides, volatile organic compounds, sulphur dioxide and carbon monoxide.

**4.20** The air pollutants that cause smog today are largely by-products of industrial activities and the burning of fossil fuels (oil, natural gas and coal). Many of the solutions to the smog problem will require Canadians to change the way they produce and use energy.

**4.21** Environment Canada has taken the federal and national lead, and represents Canada at the international level. In Canada, however, no jurisdiction has sole authority to regulate or control all aspects of smog reduction. While the federal government works to reduce smog nationally, complementary efforts of the provinces, territories and municipalities have a major impact on the pace of progress.

**4.22** To help assess progress in the future, the federal government needs to work with the provinces and territories to identify and prioritize the requirements of the national air pollutant monitoring network. As part of any future commitments, they need to determine their respective roles and responsibilities for maintaining and enhancing the network.

**4.23** Ten years after the federal, provincial and territorial environment ministers identified smog as a serious threat to public health and the environment, their governments are still developing national strategies and plans for combating smog. They are considering new standards for ozone and particulate matter, but the proposed targets are far in the future.

**4.24** While finding solutions to smog has often seemed beyond Canada's reach, there is cause for hope. Canada has taken action to reduce some of the components of smog and has had some success in improving air quality in general. Canadian governments and industry have demonstrated that they can tackle difficult problems of air pollution, and similar results should be possible with smog.

**The response of Environment Canada is included in this chapter. The Department agrees that smog is an important public health concern that requires further action and sustained investment. It also agrees that sound management principles should be incorporated into future management arrangements under the Canada-Wide Standards for Particulate Matter and Ozone. Environment Canada is committed to providing meaningful and timely information on performance expectations and results.**



---

# Partnerships for Sustainable Development

## Overview

### Chapter 5 – Main Points

**5.1** Some of the most pressing challenges facing governments today cut across departmental mandates and political jurisdictions. To address those challenges, governments look increasingly to partnering arrangements for policy development and program delivery.

**5.2** Managing these working relationships — within governments, between governments and with other partners — has proved to be a particular challenge. For effective collaborative arrangements — where partners work together to meet common objectives — certain attributes are desirable. Credible reporting, effective accountability mechanisms, transparent processes and protection of the public interest are basic elements of a framework for those arrangements. Participants in such arrangements themselves identified five key success factors: clear and realistic objectives and expectations for results; shared or complementary goals; effective and committed individuals; clear benefits for participating organizations; and senior management interest, support and commitment.

**5.3** To manage their working relationships effectively, departments need to take a broader view of what constitutes success, giving greater weight to accountability. It is not that people involved do not know how to develop and maintain working relationships and what is needed for accountability. Rather, the challenge is to turn knowledge into action. The Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat have important roles to play in ensuring that the principles and elements of a good working relationship are understood and applied by departments.

#### **Background and other observations**

**5.4** In areas of shared responsibility — like protecting the environment and promoting sustainable development — co-operation and co-ordination are essential to meeting common policy objectives. Even when not essential, they are desirable — partnerships can also improve program efficiency and effectiveness. Without co-operation and co-ordination, relevant expertise and viewpoints may not be appropriately integrated into decision making. Problems may not be well defined, priorities may not be well developed and policies may not be implemented.

**5.5** This chapter — along with the following three chapters — looks at building and sustaining effective working relationships to protect the environment and promote sustainable development. Chapter 6 reports on working arrangements within the federal government, Chapter 7 on federal-provincial relationships and Chapter 8 on public-private partnerships. These chapters together present the results of 17 case studies of organizations working co-operatively to meet common objectives in areas like biotechnology, acid rain, forestry and mining.

**A joint response by the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat is included in this chapter. They agree with our recommendation and note that initiatives are under way to strengthen horizontal policy development and issues-management capacity.**



---

# Working Together in the Federal Government

## Chapter 6 – Main Points

**6.1** Canada's unique approach to achieving sustainable development demands that federal departments work well with one another. They can use a variety of mechanisms, ranging from the creation of new organizations to cost-sharing agreements to voluntary networks for information exchange. Through six case studies, we examined the key factors affecting the success of such mechanisms.

**6.2** We found that departments need to define clearly "who does what". Key problem areas include unclear objectives, poorly defined responsibilities, unclear accountability and weak dispute resolution. Critical success factors include managing the effects of participant turnover, ensuring that departments have the incentives to collaborate, and paying sufficient attention to the results of monitoring and evaluation to learn from past experience.

**6.3** Good interdepartmental co-ordination is limited by departments' inability to compel other departments to act, except through persuasion and negotiation. The primary central agencies, the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat, may have a crucial role to play in achieving a "Government of Canada" perspective.

### Background and other observations

**6.4** The first case study we considered, the recently renewed Canadian Biotechnology Strategy, involves over 20 departments and agencies and the creation of a new secretariat. It was built on a successful consultation effort, but now faces issues of unclear roles and responsibilities, increased bureaucracy and administrative weaknesses. Concrete action plans and an evaluation plan have not yet been made public.

**6.5** Natural Resources Canada and Indian and Northern Affairs Canada are promoting forestry-based economic opportunities for First Nations communities. Clear objectives and a flexible management structure have supported the program's success. For example, other organizations contributed \$21 million beyond initially planned levels. We identified the need for improved co-ordination with other departments and for better monitoring of results.

**6.6** The federal government has committed to taking environmental concerns into account in its purchases of over \$14 billion annually in goods and services. A centrally co-ordinated approach is needed to ensure that this objective can be achieved at the best value for taxpayers. Despite repeated attempts to co-ordinate over the last decade, departmental policies are missing or inconsistent, efforts are being duplicated, and roles and responsibilities are not clear. We believe the Treasury Board Secretariat needs to play a central role in co-ordination.

**6.7** Canada has played a key role in international negotiations to regulate the transboundary movement of living genetically modified organisms. An interdepartmental working group successfully prepared a negotiating position in the face of very high stakes, uncertain impacts, and conflicting perspectives. The departments went through a long and difficult process in which disputes were not always effectively resolved. In our view, the federal government needs to take a strategic approach to managing the tension between the trade and environmental agendas.

**6.8** Led by Environment Canada, departments worked together and with other stakeholders to assess the aquatic effects of effluent from metal mines. Solid planning, a neutral secretariat, good dispute resolution and adequate resources helped ensure a successful outcome. This success was built on past experience with pulp and paper regulations.

**6.9** In our last case study, we examined co-ordination among departments with respect to their sustainable development strategies. In the first round of strategies, departments did not adequately co-ordinate their content, shared commitments and consultation processes. The Interdepartmental Network on Sustainable Development Strategies is facilitating improved information exchange and co-ordination among departments for the second round. The effectiveness of the Network is limited, however, by its voluntary nature, unclear reporting relationships and high turnover of participants.

**The departments' and agencies' responses to our recommendations are included in the chapter. They agree with the recommendations and describe actions to deal with some of them.**



---

# Co-operation Between Federal, Provincial and Territorial Governments

## Chapter 7 – Main Points

**7.1** The shared nature of environmental jurisdiction requires close co-operation between federal, provincial and territorial governments. Successful co-operation agreements depend on a mix of subjective and objective considerations. The case studies in this chapter demonstrate the importance of relationships where partners build and maintain trust between them. They show that leadership and commitment from all parties involved are essential as well as public and political support. Finally, they confirm that partners need the discipline to follow all the necessary steps during the life cycle of an agreement. The key to a successful co-operation agreement is meeting all or most of these conditions.

**7.2** Before entering into an agreement, prospective partners need to be convinced that the issue is important and that a partnership is likely to be the best way of dealing with it. They need to recognize their respective jurisdictions and take into account the ability of their potential partners to deliver desired results. As well, they need to consult and involve all the organizations whose commitment is essential to achieving the agreement's objectives. If the partners do not meet these conditions, they could still reach an agreement but likely would not accomplish desired results.

**7.3** In designing the agreement, accountability issues between the partners become important. Does the agreement specify clear, common or complementary objectives, time frames and expected results as well as clear roles and responsibilities? Are there appropriate provisions for co-ordinating, monitoring and reporting performance as well as evaluating and modifying the agreement, if necessary?

**7.4** During the implementation of the agreement, partners have to keep their commitments. Each partner needs to produce an early action plan that defines clear roles and responsibilities within its own organization and that sets targets and time frames. Partners also need to integrate the agreement's objectives into their policies and operations. Finally, partners must co-ordinate activities, monitor results and submit timely and transparent progress reports.

**7.5** Our case studies also provide examples of the "tight-loose" working relationship referred to in Chapter 5 of this Report. The relationship is one that is "tight" (or strict) on the results that partners have to achieve based on intergovernmental agreement and "loose" (or lenient) on the way they achieve them in the particular circumstances of each jurisdiction.

### Background and other observations

**7.6** The environment — and many other aspects of sustainable development — is a matter of shared jurisdiction between the federal and provincial governments. It is not specifically mentioned in the Constitution. Rather, both levels of government have constitutional powers over various matters that permit them to pass legislation to deal with environmental issues. In our previous reports, we recognized the complexity of managing within areas of shared jurisdiction.

**7.7** This chapter presents five case studies involving federal, provincial and territorial governments working together on sustainable development issues: the Eastern Canada Acid Rain Program, the National Forest Strategy, the North American Waterfowl Management Plan, the Statement of Commitment to Complete Canada's Networks of Protected Areas, and the Greenhouse Gas Emission Reduction Trading Pilot.





### Chapter 8 – Main Points

**8.1** The purpose of our study was to draw to Parliament's attention the use of co-operative arrangements between government and the private sector to achieve environmental and broader sustainable development goals. There has been an increase in the use of such arrangements, which include negotiated rule making, flexible approaches to enforcement, voluntary codes of conduct and agreements.

**8.2** Concerns have been raised about the accountability, credibility and effectiveness of co-operative arrangements. These types of arrangements are relatively new so that general conclusions about their effectiveness can not yet be reached. We noted their benefits and challenges, and the lessons that can be applied to address these concerns.

**8.3** Co-operative arrangements offer a promising and imaginative way to solve many problems of priority setting, equity and efficiency that come with building an approach based on the principles of sustainable development. However, they must be developed and implemented with care. A co-operative arrangement is one of many approaches to implementing public policy and is not appropriate for solving all problems. It is most effective when it is carried out within a strong framework of regulation and enforcement.

**8.4** Government cannot delegate its accountability for achieving public policy objectives and protecting the public good. To address this accountability through the use of co-operative arrangements, government needs to set clear objectives, establish management and reporting mechanisms to ensure transparency, and consult when identifying participants and other interested parties.

#### Background and other observations

**8.5** The case studies in this chapter draw attention to the innovative use of co-operative arrangements to develop solutions to environmental and broader sustainable development problems, to implement these solutions and to contribute to the policy agenda. They highlight opportunities and challenges across a range of policy tools, from improving effectiveness of regulation to advancing a management approach, to demonstrating and encouraging integrated decision making.

**8.6** We noted how co-operative arrangements have the potential to allow both public and private sector organizations to extend their reach beyond their core competencies and constituencies. By concentrating a variety of resources, perspectives and capabilities, parties can meet their objectives more effectively. They can identify new and innovative solutions to address the concerns of different interested parties.

**8.7** The establishment of co-operative initiatives presents a number of challenges. There is a need to determine where compatible goals and mutual benefits exist for each of the parties. Finding the right participants, securing resources, establishing relationships and building trust take time and patience. Agreeing on the respective roles and responsibilities of the participants requires commitment and attention to detail.





---

## Follow-Up of Previous Audits: More Action Needed

### Chapter 9 – Main Points

**9.1** The purpose of follow-up is to inform Parliament about actions that federal departments have taken to address previous observations and recommendations of the Auditor General and the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. This follow-up chapter reports on the status of four separate audits.

**9.2** We are not satisfied with the overall progress that federal departments have made in addressing the findings in Chapter 4 of the April 1997 Report of the Auditor General, *Control of the Transboundary Movement of Hazardous Waste*. Canada is still not in a position to know the extent to which it is fulfilling its international obligations to prevent illegal traffic of hazardous waste at the border and does not have an action plan to address significant gaps.

**9.3** We are satisfied with the progress that departments have made in addressing the findings in Chapter 27 of the December 1997 Report of the Auditor General, *Ozone Layer Protection: The Unfinished Journey*. Environment Canada, the lead federal department, has shown strong commitment and leadership, internationally and domestically, in developing policies and programs aimed at eliminating or reducing ozone-depleting substances (ODS). Canada continues to meet its international phase-out and financial obligations and, with the provinces, maintains a national program for the recovery and recycling of ODS. Environment Canada needs to make further progress in enforcing the ODS regulations of the *Canadian Environmental Protection Act*, setting direction for federal departments, and planning for the future.

**9.4** Environment Canada's enforcement program continues to be a cause of significant concern. We examined enforcement activities in the audits of the transboundary movement of hazardous waste and ozone layer protection. In our follow-up we found little or no improvement in many enforcement-related activities. Environment Canada provided us with conflicting data on inspection activities at the border.

**9.5** With respect to Chapter 4 of the May 1998 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, *Canada's Biodiversity Clock Is Ticking*, we are satisfied overall with the progress that departments have made. We recognize that the implementation of the Canadian Biodiversity Strategy is a complex task. Departments realize that there is still much work to be done at the federal and national levels to fully integrate biodiversity into their programs and policies.

**9.6** We believe that the Canadian Environmental Assessment Agency has taken reasonable steps to address the findings directed to it in Chapter 6 of the Commissioner's 1998 Report. Overall, however, we are not satisfied with the progress made by departments in correcting the deficiencies noted.

**Report of the  
Commissioner of the Environment and Sustainable Development  
to the House of Commons – 2000  
Table of Contents**

**Chapter**

The Commissioner's Observations – 2000

Foreword and Main Points

**Managing for Sustainable Development**

1 Implementing Sustainable Development Strategies: Year Two  
– Work in Progress

2 Greening Government Operations: When Will the Government Measure Up?

3 Government Support for Energy Investments

**Smog**

4 Smog: Our Health at Risk

**Working Together**

5 Partnerships for Sustainable Development: Overview

6 Working Together in the Federal Government

7 Co-operation Between Federal, Provincial and Territorial Governments

8 Working With the Private Sector

**Follow-up**

9 Follow-up of Previous Audits: More Action Needed



**Rapport du  
commissaire  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes**

**Gestion du développement durable**

**Chapitre 1**

La mise en oeuvre des stratégies de développement  
durable : l'an deux – Un travail en évolution

**Chapitre 2**

L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

**Chapitre 3**

L'aide gouvernementale aux investissements  
dans le secteur de l'énergie

**2000**

*Le Rapport de l'an 2000 comporte 9 chapitres, ainsi que les « Observations du commissaire » et un Avant-propos. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.*

*Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de catalogue FA1-2/2000-3F  
ISBN 0-662-84712-1  
English copies also available



EcoLogo<sup>®</sup> Paper / Papier Éco-Logo<sup>®</sup>

# **Chapitre 1**

**La mise en oeuvre des stratégies  
de développement durable :  
l'an deux**

Un travail en évolution

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.*

# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	1-5
<b>Introduction</b>	1-7
Objet de la vérification	1-7
<b>Observations et recommandations</b>	1-9
<b>Ce qu'on a demandé aux ministres et à leur ministère de faire</b>	1-9
<b>Ce que les ministères ont fait</b>	1-10
<b>Les ministères ont-ils fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient?</b>	1-13
<b>Les ministères ont-ils établi la capacité de mettre en oeuvre efficacement leur stratégie?</b>	1-14
Un système de gestion qui fonctionne bien est un excellent indicateur que les résultats escomptés seront obtenus	1-14
<b>Notre examen plus approfondi a montré que des progrès avaient été réalisés, mais a confirmé également des écarts au niveau de la capacité</b>	1-16
<b>Supprimer les écarts</b>	1-19
<b>Conclusion</b>	1-20
<b>À propos de la vérification</b>	1-21
<b>Pièces</b>	
1.1 Les ministères qui ont déposé un rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable	1-8
1.2 <i>Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement pour la période se terminant le 31 mars 1999</i>	1-9
1.3 Pourcentage des ministères qui ont fourni l'information exigée dans les <i>Lignes directrices</i> du SCT	1-10
1.4 Mode de présentation utilisé par Ressources naturelles Canada	1-12
1.5 Mise en oeuvre des plans d'action relatifs aux stratégies de développement durable	1-13
1.6 Un modèle de cycle de gestion	1-15
1.7 Système de gestion de l'environnement — Principales exigences de la norme ISO 14001	1-16
1.8 Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001	1-17
1.9 Respect des exigences de la norme ISO 14001 par les ministères	1-18
<b>Annexe</b>	
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec — Gestion de la mise en oeuvre de la stratégie de développement durable (SDD)	1-23







# La mise en oeuvre des stratégies de développement durable : l'an deux

## Un travail en évolution

### Points saillants

**1.1** L'information communiquée par la plupart des ministères dans leur deuxième rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable est toujours loin d'être conforme aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Par conséquent, les parlementaires, les Canadiens et les autres parties intéressées auront de la difficulté à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie et si des mesures correctives s'imposent. Nous nous attendons à ce que la qualité des rapports s'améliore au fur et à mesure que les ministères adopteront une approche plus systématique à l'égard de la gestion de la mise en oeuvre de leur stratégie.

**1.2** Dans l'ensemble, la mise en oeuvre des stratégies semble progresser. D'après notre évaluation de l'information communiquée par les ministères en 1999, ceux-ci ont réalisé environ 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie de développement durable, par rapport à onze pour cent en 1998. Les ministères mettent également au point leurs pratiques de gestion appliquées à la mise en oeuvre des stratégies. L'an passé, nous avons signalé que le tiers environ des pratiques de gestion des ministères reposaient sur la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement, qui sert de point de repère pour les bonnes pratiques de gestion. Cette année, les six ministères que nous avons examinés appliquaient, en moyenne, environ la moitié de ces pratiques.

**1.3** Cependant, les pratiques de gestion de quatre des six ministères ne fournissent pas encore l'assurance raisonnable que leur stratégie sera mise en oeuvre de façon uniforme ni qu'elle donnera les résultats escomptés. Nous continuons de croire que les ministères devraient élaborer et appliquer un modèle de cycle de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie.

### Contexte et autres observations

**1.4** En 1997, 28 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Depuis, ils travaillent à la mise en oeuvre de leur stratégie. Les ministères sont tenus de rendre compte tous les ans de leurs progrès à la Chambre des communes. Nous présentons dans ce chapitre la seconde évaluation annuelle, par le commissaire, de ces progrès.

**1.5** Dans son rapport de 1998, le commissaire a recommandé que les ministères établissent des cibles claires et mesurables que les parlementaires, le public et eux-mêmes pourraient utiliser pour juger si les stratégies sont mises en oeuvre avec succès. Cette année, nous avons examiné les cibles révisées des ministères pour déterminer s'ils avaient énoncé des critères ou mesures de succès clairs pour chaque cible et s'ils avaient prévu une date de réalisation. Pour environ 50 p. 100 des cibles révisées, on trouvait un critère ou une mesure de succès clairs et une date prévue de réalisation. Seulement 45 p. 100 des ministères ont inclus des cibles et des indicateurs de rendement ou de performance dans leur rapport sur le rendement.

**1.6** L'an dernier, nous avons examiné les pratiques de gestion suivies par six ministères pour mettre en oeuvre leur stratégie de développement durable. Nous avons utilisé la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement comme point de repère en matière de bonnes pratiques. Cette année, à l'aide du même point de repère, nous avons évalué les pratiques de gestion de six autres ministères. Pour quatre d'entre eux, nous avons constaté qu'il existait des écarts importants entre les pratiques et la norme ISO. Ces quatre ministères en

sont toujours aux premières étapes de l'établissement d'une approche systématique pour la mise en oeuvre de leur stratégie. Ils n'ont pas encore adopté d'approche systématique pour établir leurs priorités, définir les attentes de la direction, attribuer la responsabilité des résultats aux niveaux inférieurs de l'organisation, cerner les besoins en formation connexes ou effectuer des autoévaluations qui faciliteraient l'amélioration continue.

## Introduction

**1.7** Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 ont créé le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. En vertu de la *Loi*, la principale fonction du commissaire est de surveiller la mesure dans laquelle les ministères mettent en oeuvre leur plan d'action en matière de développement durable et atteignent leurs objectifs, et d'en rendre compte tous les ans au Parlement.

**1.8** En 1997, 28 ministères fédéraux ont présenté leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Les stratégies avaient pour objectif de concrétiser le développement durable en précisant ce que les principaux ministères devaient accomplir.

**1.9** Chacune des stratégies contenait le plan d'action du ministère, y compris les objectifs et les cibles devant être utilisés par le ministère et d'autres parties intéressées comme points de repère pour mesurer les progrès. Afin d'assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats, on avait demandé aux ministres de présenter au Parlement un rapport annuel sur les progrès accomplis relativement à leurs engagements en matière de développement durable.

**1.10** En octobre 1999, les ministres ont déposé leur second rapport annuel sur les progrès de la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable, en se fondant sur les progrès accomplis au 31 mars. Ces rapports ont pour objet d'indiquer aux parlementaires si la stratégie est sur la bonne voie et, si elle ne l'est pas, de communiquer les mesures prises pour corriger la situation.

**1.11** Le présent chapitre constitue la seconde évaluation, par le commissaire, des progrès réalisés par les ministères. Nous avons pour objectifs de fournir aux parlementaires l'information dont ils ont

besoin pour surveiller les progrès accomplis par les ministères dans la mise en oeuvre de leur stratégie et d'aider ces derniers à comprendre leurs obligations en matière de gestion et les bonnes pratiques pour s'en acquitter.

### Objet de la vérification

**1.12** Au cours de la vérification, nous avons tenté de répondre à deux questions principales : Les ministères font-ils ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie? et Les ministères ont-ils établi la capacité de mettre en oeuvre leur stratégie?

**1.13** Pour déterminer si les ministères font ce qu'ils ont dit qu'ils feraient, nous avons comparé les buts, les objectifs, les cibles et les mesures que chaque ministère avait énoncés dans sa stratégie de 1997 avec l'information sur le rendement que chacun a présentée au Parlement dans son rapport sur les progrès d'octobre 1999. Nous n'avons pas vérifié les déclarations des ministères au sujet des progrès réalisés.

**1.14** Nous avons examiné les stratégies et les rapports sur le rendement de 28 ministères (voir la pièce 1.1). Nous avons demandé aux ministères des copies de tout autre rapport plus détaillé déjà produit sur leurs progrès en matière de développement durable et nous les avons examinées.

**1.15** L'an dernier, afin d'évaluer la capacité des ministères à mettre en oeuvre leur stratégie, nous avons comparé les pratiques de gestion de six ministères avec des normes reconnues de bonnes pratiques de gestion. Cette année, nous avons choisi six autres ministères et nous avons refait le même exercice.

**1.16** Les ministères choisis constituent un échantillon représentatif sur le plan des politiques, des programmes et des mandats. Ce sont : Solliciteur général Canada, Agence de développement

**Les ministères font-ils ce qu'ils ont dit qu'ils feraient? Ont-ils établi la capacité de faire le travail?**

---

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**L'accent que nous mettons actuellement sur les bonnes pratiques de gestion est fondé sur la prémisse voulant qu'elles aillent de pair avec de bons résultats.**

économique du Canada pour les régions du Québec, Pêches et Océans, le ministère du Patrimoine canadien, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

**1.17** Nous pensons que ce sont les résultats qui comptent pour les parlementaires et les Canadiens, et non les systèmes ou les procédures pour les produire. Cependant, le commissaire a fait régulièrement observer qu'il existait un écart constant entre les engagements pris par les ministères et les résultats obtenus. Il a qualifié ce problème « d'écart entre les objectifs et la réalité ». L'accent que nous mettons actuellement sur les bonnes pratiques de gestion est fondé sur la prémisse voulant qu'elles aillent de pair avec de bons résultats. Nous visons à améliorer les bonnes pratiques de gestion qui contribueront, à notre avis, à l'obtention des résultats attendus à long terme. Nous nous attendons à ce que l'écart entre les objectifs et la réalité se

rétrécisse au fur et à mesure que les ministères fédéraux appliqueront un modèle de cycle de gestion pour la mise en oeuvre de leur stratégie et la communication de leurs résultats.

**1.18** Les critères que nous avons utilisés pour évaluer la capacité de gestion des six ministères tiennent compte des principes énoncés par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) dans sa norme 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement. Cette norme est largement acceptée comme point de repère à l'égard des bonnes pratiques de gestion et de la diligence raisonnable. La norme est conforme aux principes de saine gestion énoncés dans la structure de planification, de rapport et de responsabilisation du Secrétariat du Conseil du Trésor.

**1.19** On trouvera à la fin du présent chapitre d'autres précisions sur la vérification, dans la section intitulée **À propos de la vérification.**

#### Pièce 1.1

Les ministères qui ont déposé un rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable

- |   |  |
|---|--|
| • Affaires indiennes et du Nord Canada                                    | • Environnement Canada   |
| • Agence canadienne de développement international                        | • Gendarmerie royale du Canada                                   |
| • Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec | • Industrie Canada   |
| • Agence de promotion économique du Canada atlantique                     | • Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international |
| • Agence des douanes et du revenu du Canada                               | • Ministère des Finances   |
| • Agence canadienne d'évaluation environnementale                         | • Ministère de la Justice  |
| • Agriculture et Agroalimentaire Canada                                   | • Ministère du Patrimoine canadien                               |
| • Anciens Combattants Canada  | • Pêches et Océans   |
| • Bureau du vérificateur général du Canada                                | • Ressources naturelles Canada                                   |
| • Citoyenneté et Immigration Canada                                       | • Santé Canada   |
| • Défense nationale   | • Secrétariat du Conseil du Trésor                               |
| • Développement des ressources humaines Canada                            | • Service correctionnel Canada                                   |
| • Diversification de l'économie de l'Ouest Canada                         | • Solliciteur général Canada                                     |
|   | • Transports Canada  |
|   | • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada             |



## Observations et recommandations

### Ce qu'on a demandé aux ministres et à leur ministère de faire

**1.20** Les rapports ministériels annuels sur le rendement sont les principaux moyens retenus pour documenter et communiquer les progrès accomplis par les ministères fédéraux dans la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable. Ils servent à informer la direction de la situation du ministère par rapport à ses objectifs et à signaler des améliorations possibles. Ces rapports constituent ainsi le mécanisme clé qui permet de maintenir les stratégies sur la bonne voie. Le commissaire à l'environnement et au développement durable et les autres parties intéressées

s'en servent aussi comme outil important de surveillance des progrès des 28 ministères.

**1.21** Pour aider les ministères à préparer leur rapport sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* (voir la pièce 1.2). Ces lignes directrices précisent l'information sur le rendement (ou performance) en matière de développement durable que les ministères doivent présenter dans leur rapport aux parlementaires et aux autres parties intéressées qui souhaitent surveiller les progrès réalisés par le gouvernement dans ce domaine.

**1.22** Plus précisément, les rapports annuels sur les progrès accomplis doivent contenir cinq éléments d'information : les principaux engagements pris par les

Le paragraphe sur les stratégies de développement durable (SDD) informe les parlementaires des progrès réalisés en vue du respect des engagements depuis le dépôt de la SDD et des mesures correctives qui sont prises. En d'autres termes, l'organisation suit-elle ou non le cours qu'elle s'est tracé et, dans la négative, quelles mesures prendra-t-elle pour corriger le tir. Il conviendrait de signaler les mises à jour et les développements relatifs aux composantes de la SDD.

Les résultats spécifiques des diverses initiatives découlant des stratégies de développement durable devraient être exposés à l'endroit opportun dans le corps du rapport. On devrait veiller toutefois à inclure dans la présente section un bref résumé des initiatives et/ou une liste indiquant à quelle page se trouvent les renseignements qui les concernent. Pour faciliter les rapports et favoriser un flux logique d'information, les ministères devraient communiquer les renseignements suivants dans des paragraphes d'environ une demi-page (sans dépasser une page) :

1. principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
2. indicateurs de rendement ou stratégie de mesure du rendement;
3. cibles pour la période visée par le rapport;
4. progrès à ce jour;
5. mesures correctives éventuelles.

Il faudrait, le cas échéant, mentionner les engagements qui sont partagés entre les ministères et tenir des discussions interministérielles sur ces engagements pour assurer l'uniformité des rapports. On pourrait également signaler l'affectation de ressources considérables à la SDD dans son ensemble ou à des initiatives particulières, si elles peuvent être cernées.

Étant donné que seuls les faits saillants sont inclus, il faudrait y joindre des renvois pour que le lecteur du rapport puisse accéder aux sources de renseignements supplémentaires (par exemple, rapports, autres publications et adresses Internet).

#### Pièce 1.2

*Lignes directrices pour la  
préparation des Rapports  
ministériels sur le rendement  
présentés au Parlement pour la  
période se terminant le  
31 mars 1999*

Source : Secrétariat du  
Conseil du Trésor

**L'accent que nous mettons actuellement sur les bonnes pratiques de gestion est fondé sur la prémisse voulant qu'elles aillent de pair avec de bons résultats.**

économique du Canada pour les régions du Québec, Pêches et Océans, le ministère du Patrimoine canadien, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

**1.17** Nous pensons que ce sont les résultats qui comptent pour les parlementaires et les Canadiens, et non les systèmes ou les procédures pour les produire. Cependant, le commissaire a fait régulièrement observer qu'il existait un écart constant entre les engagements pris par les ministères et les résultats obtenus. Il a qualifié ce problème « d'écart entre les objectifs et la réalité ». L'accent que nous mettons actuellement sur les bonnes pratiques de gestion est fondé sur la prémisse voulant qu'elles aillent de pair avec de bons résultats. Nous visons à améliorer les bonnes pratiques de gestion qui contribueront, à notre avis, à l'obtention des résultats attendus à long terme. Nous nous attendons à ce que l'écart entre les objectifs et la réalité se

rétrécisse au fur et à mesure que les ministères fédéraux appliqueront un modèle de cycle de gestion pour la mise en oeuvre de leur stratégie et la communication de leurs résultats.

**1.18** Les critères que nous avons utilisés pour évaluer la capacité de gestion des six ministères tiennent compte des principes énoncés par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) dans sa norme 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement. Cette norme est largement acceptée comme point de repère à l'égard des bonnes pratiques de gestion et de la diligence raisonnable. La norme est conforme aux principes de saine gestion énoncés dans la structure de planification, de rapport et de responsabilisation du Secrétariat du Conseil du Trésor.

**1.19** On trouvera à la fin du présent chapitre d'autres précisions sur la vérification, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

#### Pièce 1.1

**Les ministères qui ont déposé un rapport sur les progrès accomplis en matière de développement durable**

- |   |  |
|---|--|
| • Affaires indiennes et du Nord Canada                                    | • Environnement Canada   |
| • Agence canadienne de développement international                        | • Gendarmerie royale du Canada                                   |
| • Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec | • Industrie Canada   |
| • Agence de promotion économique du Canada atlantique                     | • Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international |
| • Agence des douanes et du revenu du Canada                               | • Ministère des Finances   |
| • Agence canadienne d'évaluation environnementale                         | • Ministère de la Justice  |
| • Agriculture et Agroalimentaire Canada                                   | • Ministère du Patrimoine canadien                               |
| • Anciens Combattants Canada  | • Pêches et Océans   |
| • Bureau du vérificateur général du Canada                                | • Ressources naturelles Canada                                   |
| • Citoyenneté et Immigration Canada                                       | • Santé Canada   |
| • Défense nationale   | • Secrétariat du Conseil du Trésor                               |
| • Développement des ressources humaines Canada                            | • Service correctionnel Canada                                   |
| • Diversification de l'économie de l'Ouest Canada                         | • Solliciteur général Canada                                     |
|   | • Transports Canada  |
|   | • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada             |



## Observations et recommandations

### Ce qu'on a demandé aux ministres et à leur ministère de faire

**1.20** Les rapports ministériels annuels sur le rendement sont les principaux moyens retenus pour documenter et communiquer les progrès accomplis par les ministères fédéraux dans la mise en oeuvre de leur stratégie de développement durable. Ils servent à informer la direction de la situation du ministère par rapport à ses objectifs et à signaler des améliorations possibles. Ces rapports constituent ainsi le mécanisme clé qui permet de maintenir les stratégies sur la bonne voie. Le commissaire à l'environnement et au développement durable et les autres parties intéressées

s'en servent aussi comme outil important de surveillance des progrès des 28 ministères.

**1.21** Pour aider les ministères à préparer leur rapport sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* (voir la pièce 1.2). Ces lignes directrices précisent l'information sur le rendement (ou performance) en matière de développement durable que les ministères doivent présenter dans leur rapport aux parlementaires et aux autres parties intéressées qui souhaitent surveiller les progrès réalisés par le gouvernement dans ce domaine.

**1.22** Plus précisément, les rapports annuels sur les progrès accomplis doivent contenir cinq éléments d'information : les principaux engagements pris par les

Le paragraphe sur les stratégies de développement durable (SDD) informe les parlementaires des progrès réalisés en vue du respect des engagements depuis le dépôt de la SDD et des mesures correctives qui sont prises. En d'autres termes, l'organisation suit-elle ou non le cours qu'elle s'est tracé et, dans la négative, quelles mesures prendra-t-elle pour corriger le tir. Il conviendrait de signaler les mises à jour et les développements relatifs aux composantes de la SDD.

Les résultats spécifiques des diverses initiatives découlant des stratégies de développement durable devraient être exposés à l'endroit opportun dans le corps du rapport. On devrait veiller toutefois à inclure dans la présente section un bref résumé des initiatives et/ou une liste indiquant à quelle page se trouvent les renseignements qui les concernent. Pour faciliter les rapports et favoriser un flux logique d'information, les ministères devraient communiquer les renseignements suivants dans des paragraphes d'environ une demi-page (sans dépasser une page) :

1. principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
2. indicateurs de rendement ou stratégie de mesure du rendement;
3. cibles pour la période visée par le rapport;
4. progrès à ce jour;
5. mesures correctives éventuelles.

Il faudrait, le cas échéant, mentionner les engagements qui sont partagés entre les ministères et tenir des discussions interministérielles sur ces engagements pour assurer l'uniformité des rapports. On pourrait également signaler l'affectation de ressources considérables à la SDD dans son ensemble ou à des initiatives particulières, si elles peuvent être cernées.

Étant donné que seuls les faits saillants sont inclus, il faudrait y joindre des renvois pour que le lecteur du rapport puisse accéder aux sources de renseignements supplémentaires (par exemple, rapports, autres publications et adresses Internet).

#### Pièce 1.2

*Lignes directrices pour la  
préparation des Rapports  
ministériels sur le rendement  
présentés au Parlement pour la  
période se terminant le  
31 mars 1999*

Source : Secrétariat du  
Conseil du Trésor

ministères dans leur stratégie; les indicateurs ou les mesures que les ministères et les autres parties peuvent utiliser pour estimer les progrès accomplis par rapport à ces engagements; les cibles que les ministères s'étaient fixées pour la période visée par le rapport; un résumé des réalisations ayant trait à chacune des cibles; et les mesures correctives prises pour assurer le respect des engagements. L'information sommaire fournie dans les rapports ministériels sur le rendement doit contenir des renvois à d'autres documents afin de permettre au lecteur d'avoir accès à des renseignements plus détaillés.

**1.23** Dans son rapport de 1998, le commissaire a conclu que presque tous les ministères n'avaient pas réussi à établir les cibles claires et mesurables qui sont essentielles à la mise en oeuvre réussie des stratégies de développement durable. Pour combler cette lacune, il a demandé aux ministères de revoir leur stratégie et de présenter une série de cibles claires qui devraient leur permettre, ainsi qu'aux parlementaires et au public, de déterminer si les stratégies sont mises en oeuvre avec succès.

## Ce que les ministères ont fait

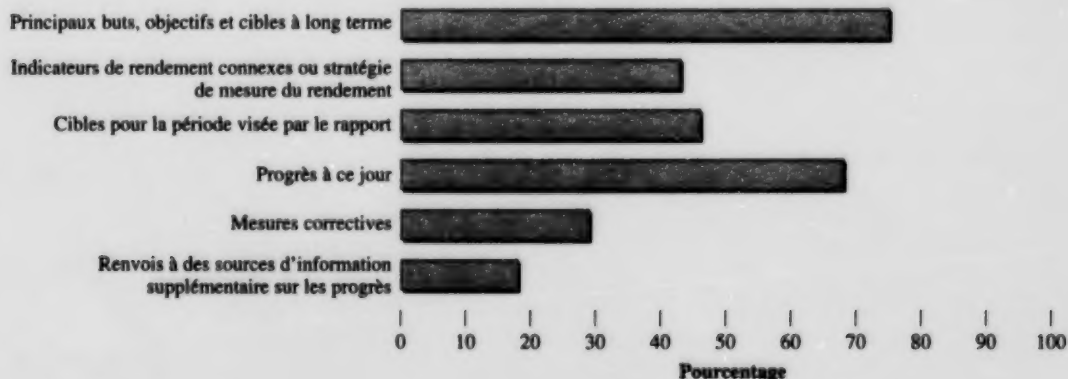
**1.24** Tous les ministères qui ont déposé une stratégie de développement durable en 1997 ont aussi inclus un rapport sur les progrès réalisés en matière de développement durable dans une section de leur rapport sur le rendement d'octobre 1999. Nous avons évalué la mesure dans laquelle les rapports fournissaient l'information exigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans ses lignes directrices. Nous avons constaté que la mesure dans laquelle les ministères avaient suivi les *Lignes directrices* variait tout comme la qualité de l'information communiquée dans les rapports (voir la pièce 1.3).

**1.25** Nous avons également examiné les cibles révisées présentées par les ministères en réponse à la recommandation de 1998 du commissaire. Les cibles de rendement ou de performance servent de point de référence pour mesurer les progrès réalisés. Elles doivent être précises quant aux résultats prévus, y compris les mesures ou les indicateurs de succès et les dates de réalisation.

### Pièce 1.3

#### Pourcentage des ministères qui ont fourni l'information exigée dans les *Lignes directrices* du SCT

*La qualité des rapports sur les progrès accomplis en matière de développement durable variait considérablement.*



**1.26** Cette année, environ 45 p. 100 des ministères ont présenté des cibles et des indicateurs de rendement dans leur rapport sur les progrès, en comparaison de 35 p. 100 l'an dernier. Environ la moitié des cibles que nous avons examinées étaient assorties d'une date de réalisation et d'une mesure ou d'un indicateur clairs de succès.

**1.27** Les ministères ont décrit à maintes reprises les activités réalisées mais n'ont pas indiqué, en général, s'ils avaient atteint leurs cibles. Très peu de ministères ont fait état de difficultés dans la mise en oeuvre de leur stratégie, de faiblesses, ou de mesures correctives prises pour maintenir leur stratégie sur la bonne voie. Par conséquent, les lecteurs en arrivent souvent à se demander si les ministères ont fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient et si leur stratégie est sur la bonne voie.

**1.28** Dans de nombreux cas, les cibles que nous avons examinées décrivent des pratiques « permanentes » ou habituelles. Par exemple, la stratégie d'un ministère avait pour cible d'« élaborer et de mettre en oeuvre des politiques et des programmes tenant compte des questions de politiques horizontales et cadrant avec le bien-être social et économique du Canada ». Dans son rapport sur les progrès, le ministère a indiqué à propos de cet élément que la réforme de la législation, appuyée par de nouvelles recherches, permettait au ministère d'examiner de près les conséquences sociales et économiques des orientations actuelles et proposées.

**1.29** Dans ce cas, le ministère a énoncé tant ses résultats prévus que ses réalisations en termes trop vagues pour permettre une évaluation objective des progrès. Dans l'information communiquée sur le rendement, le ministère indique que la réforme législative lui permet « d'examiner de près » les questions. Cependant, il ne dit pas s'il a réellement atteint sa cible, à savoir « établir et mettre en oeuvre » des politiques et des

programmes de développement durable. Le rapport sommaire sur les progrès de ce ministère ne contenait pas de renvois à d'autres documents permettant aux lecteurs d'avoir accès à de l'information plus détaillée. De fait, 23 des 28 ministères n'ont pas fait de renvois à d'autres documents, comme l'exigent les *Lignes directrices* du Conseil du Trésor.

**1.30** Plusieurs des rapports plus détaillés sur les progrès que nous avons reçus en réponse à notre demande faisaient état des principaux objectifs et résumaient les activités connexes que les ministères avaient réalisées au cours de la période visée par le rapport. Les meilleurs rapports indiquaient clairement si chaque mesure était terminée ou en cours, ce qui permettait aux lecteurs de mieux comprendre l'état d'avancement de la mise en oeuvre, par le ministère, des mesures décrites dans sa stratégie.

**1.31** Comme c'était le cas l'an dernier, l'information sur l'état d'avancement de chaque activité a facilité la surveillance des progrès relativement aux plans d'action et a fourni une plus grande assurance au sujet de la capacité du ministère à gérer ses activités et à suivre ses progrès. Nous exposons à la pièce 1.4 les modes de présentation utilisés par Ressources naturelles Canada. Contrairement à la plupart des rapports, ceux-ci indiquent clairement la mesure dans laquelle le Ministère a atteint ses cibles.

**1.32** Cependant, les ministères continuent d'utiliser des mots tels que « encourager », « améliorer », « accroître », « promouvoir », « aider » et « faciliter », sans définir les paramètres des actions, comme des points de repère mesurables ou des dates de réalisation prévues. Les ministères ne précisent généralement pas les résultats qu'ils prévoient obtenir ni quand ils comptent les obtenir. Ils n'indiquent toujours pas précisément comment nous saurons s'ils ont réussi.

**Les ministères ont décrit à maintes reprises les activités réalisées mais n'ont pas indiqué, en général, s'ils avaient atteint leurs cibles.**



**1.33** Nous reconnaissons que les ministères auront besoin de temps pour établir les pratiques de gestion nécessaires à la mise en oeuvre de leur stratégie. Cependant, l'établissement d'attentes claires en matière de rendement et l'adoption d'un cadre de rapport logique et simple sont des étapes essentielles à la production d'information sur le rendement utile au Parlement. Les rapports sur les progrès déposés à la Chambre des communes doivent fournir aux parlementaires de l'information suffisante pour leur permettre de déterminer la mesure dans laquelle les plans d'action relatifs au développement durable ont été mis en oeuvre et les objectifs, atteints.

**1.34** Dans l'ensemble, la qualité de l'information sur le rendement communiquée dans les rapports sur les progrès de 1999 est toujours loin de répondre aux attentes. Elle limite donc la capacité des parlementaires et des autres parties intéressées à déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie et à connaître les mesures correctives que prennent les ministères.

### Les ministères ont-ils fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient?

**1.35** Les stratégies de développement durable de 1997 devaient porter sur la période de trois ans se terminant en décembre 2000. Dans leur second rapport annuel sur les progrès présenté au Parlement, les ministères ont déclaré avoir réalisé, en moyenne, environ 20 p. 100 des engagements pris dans leur stratégie (voir la pièce 1.5).

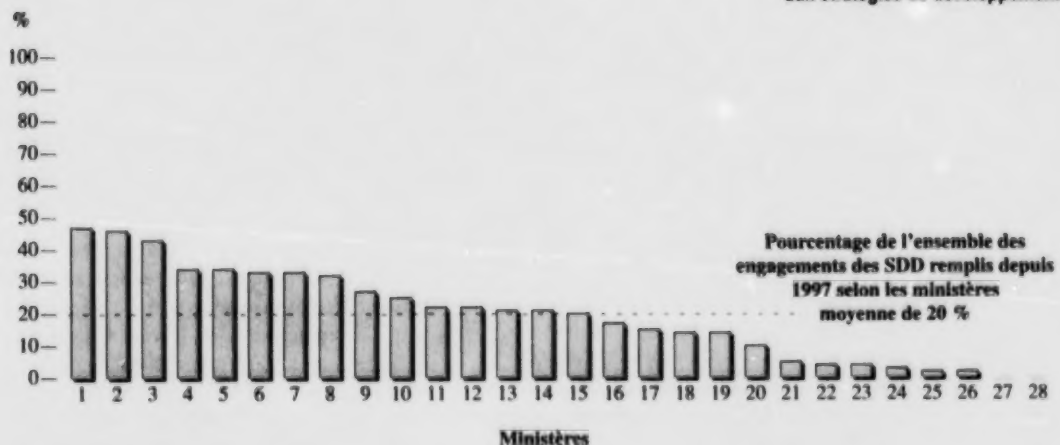
**1.36** La plupart des ministères ont mentionné quelques-uns des objectifs de leur stratégie de développement durable (pièce 1.3) et les activités qu'ils ont entreprises en la matière au cours de la période visée par le rapport. Toutefois, comme seulement la moitié des ministères ont inclus des cibles dans leur rapport sur les progrès et que seulement environ la moitié des cibles de rendement sont claires et mesurables, il existe peu de fondement objectif pour juger des progrès.

**1.37** Comme c'était le cas l'an dernier, les ministères ont fait état généralement

**Seulement la moitié des ministères ont inclus des cibles dans leur rapport sur les progrès et seulement environ la moitié des cibles de rendement sont claires et mesurables.**

Pièce 1.5

Mise en oeuvre des plans d'action relatifs aux stratégies de développement durable





**Tant que les ministères ne rendront pas compte de leurs résultats en fonction de cibles claires présentées de façon logique et concise, comme le demandent les Lignes directrices du Conseil du Trésor, les personnes qui souhaitent surveiller les progrès réalisés ne disposeront pas de l'information nécessaire pour le faire.**

des activités qu'ils avaient entreprises. Le grand nombre d'activités communiquées a fait que le lecteur perdait souvent de vue les objectifs des ministères en matière de développement durable. En règle générale, les ministères n'ont pas indiqué s'ils avaient atteint leurs objectifs et, dans de nombreux cas, les liens entre les mesures et les objectifs demeuraient trop abstraits pour permettre une évaluation des progrès.

**1.38** Certains ministères ont continué à rendre compte d'activités qu'ils n'avaient pas mentionnées dans leur stratégie. Dix ministères n'ont pas fourni d'information sur les progrès réalisés par rapport à leurs objectifs stratégiques. Dans ces cas, nous ne disposons pas d'information pour évaluer la mesure dans laquelle ils avaient mis en oeuvre leur plan d'action en matière de développement durable ou atteint leurs objectifs. Cela constitue un écart important. Les engagements de ces ministères en matière de développement durable représentent plus de 25 p. 100 de l'ensemble des mesures décrites par les 28 ministères.

**1.39** Pour la majorité des ministères, à part établir le pourcentage des activités qui ont été déclarées comme ayant été réalisées, nous n'avons pu, à partir des rapports sur les progrès, tirer de conclusion, à savoir si les stratégies étaient sur la bonne voie ou si les ministères progressaient vers le développement durable. Tant que les ministères ne rendront pas compte de leurs résultats en fonction de cibles claires présentées de façon logique et concise, comme le demandent les *Lignes directrices* du Conseil du Trésor, les personnes qui souhaitent surveiller les progrès réalisés ne disposeront pas de l'information nécessaire pour le faire.

## **Les ministères ont-ils établi la capacité de mettre en oeuvre efficacement leur stratégie?**

**1.40** Pour avoir une meilleure vue d'ensemble de la capacité qu'ont les ministères de mettre en oeuvre leur stratégie, nous avons étudié les pratiques de gestion adoptées par les six ministères pour mettre en oeuvre leur plan d'action. Nous avons comparé ces pratiques avec les exigences de la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement.

**1.41** La norme ISO 14001 est le produit d'une vaste consultation des parties intéressées et d'un consensus sur les éléments d'une bonne pratique de gestion. Elle a été approuvée à l'unanimité par les organismes de normalisation de 67 pays, y compris le Conseil canadien des normes. Cette norme est jugée conforme au développement durable et compatible avec les divers cadres culturels, sociaux et organisationnels.

**1.42** Chacun des six ministères que nous avons choisis pour cette composante de nos travaux de surveillance a indiqué dans sa stratégie de 1997 qu'il était en train de concevoir un système de gestion pour les questions environnementales. Deux des six ministères ont mentionné que leur système de gestion serait adapté à la norme ISO 14001.

**Un système de gestion qui fonctionne bien est un excellent indicateur que les résultats escomptés seront obtenus**

**1.43** Un bon système de gestion est un processus cyclique qui fait le lien entre les objectifs, les plans d'action et les résultats d'une organisation. La pièce 1.6 illustre ce cycle de gestion. Un système de gestion a pour objet de fournir à une organisation l'assurance raisonnable que ses travaux sont exécutés conformément aux

exigences réglementaires applicables, aux normes professionnelles ainsi qu'à ses propres politiques et procédures.

**1.44** Un système de gestion bien conçu englobe un processus structuré pour permettre l'amélioration continue. C'est un excellent indicateur que les résultats visés seront obtenus. Aussi, la norme ISO 14001 est de plus en plus reconnue comme la norme de diligence raisonnable pour la gestion des questions environnementales et du développement durable.

**1.45** Lorsque la haute direction s'engage à obtenir des résultats, un tel système améliore la capacité de l'organisation à prévoir les questions clés et à atteindre ses objectifs de rendement. Un système de gestion qui fonctionne bien contribue à rendre « opérationnelle » une stratégie de développement durable, à fournir l'assurance raisonnable que le plan d'action sera mis en oeuvre de manière uniforme et fiable ainsi qu'à améliorer la confiance en ce qui a trait à l'obtention des résultats escomptés.

**1.46** La pièce 1.7 résume le type de pratiques et de procédures que l'on peut s'attendre de trouver lorsque les questions liées à l'environnement et au développement durable sont gérées de manière efficace. Des pratiques et des procédures consignées ne sont pas toujours nécessaires à une gestion

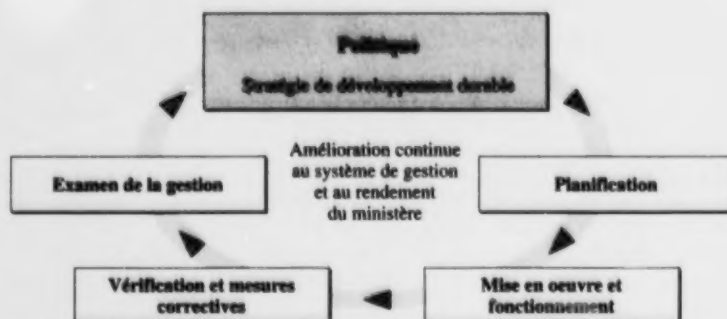
efficace, mais elles servent à des fins importantes. Elles aident à assurer l'application, de façon uniforme dans le temps, des politiques de l'organisation et à réduire des risques comme la perte de mémoire institutionnelle qui peut résulter du roulement du personnel. Des politiques, des pratiques et des procédures consignées peuvent aussi se révéler utiles pour montrer qu'une organisation a exercé une diligence raisonnable dans le traitement d'une question ou la prévention d'un problème — un test essentiel pour déterminer la responsabilité légale.

**1.47** En 1994, le gouvernement a demandé aux ministères d'établir des systèmes de gestion de l'environnement et de suivre les meilleures pratiques d'autres secteurs. Il leur a de plus demandé de rendre leurs systèmes de gestion et leurs pratiques opérationnelles plus conformes au développement durable.

**1.48** Par conséquent, en exerçant ses fonctions de surveillance annuelle, le commissaire s'appuie sur les normes de pratique reconnues en matière de gestion de l'environnement et de développement durable, en grande partie de la même manière que les vérificateurs des finances s'appuient sur les principes et les critères de contrôle reconnus pour les volets surveillance et assurance de leurs travaux de vérification.

**Lorsque la haute direction s'engage à obtenir des résultats, un système de gestion améliore la capacité de l'organisation à prévoir les questions clés et à atteindre ses objectifs de rendement.**

**Un système de gestion ne garantit pas en soi de bons résultats et ne compense pas l'absence d'objectifs clairs ou d'engagements soutenus de la direction.**



Pièce 1.6

Un modèle de cycle de gestion



**Notre examen plus approfondi a montré que des progrès avaient été réalisés, mais a confirmé également des écarts au niveau de la capacité**

**1.49** L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec possède un système de gestion bien établi pour la mise en oeuvre de sa stratégie. Son système intégré de gestion est conforme à la norme ISO 9000 pour la

gestion de la qualité. Ce système est adapté de façon à permettre la gestion de la mise en oeuvre de sa stratégie de développement durable.

**1.50** Les pratiques actuelles de l'organisme satisfont à environ 90 p. 100 des exigences de la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement. Cela appuie notre argument selon lequel de bonnes pratiques générales de gestion, comme celles que décrit la norme ISO 9000, sont génériques et transférables. L'annexe du présent

**Plaque 1.7**

**Système de gestion de l'environnement — Principales exigences de la norme ISO 14001**

<b>POLITIQUES : communication des attentes relatives aux politiques et au rendement</b>
Politiques, procédures, objectifs et cibles servent à cerner et à gérer les aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation qui font l'objet d'engagements clairs portant sur la conformité aux règlements, la prévention de la pollution et l'amélioration continue.
<b>PLANIFICATION : attribution des responsabilités et des ressources</b>
Rôles, responsabilités et pouvoirs clairement définis, documentés et communiqués pour les personnes dont le travail peut avoir des impacts significatifs sur l'environnement et le développement durable et attribution des ressources appropriées (humaines, techniques, financières) qui sont nécessaires pour la formation et la mise en oeuvre.
<b>MISE EN OEUVRE et FONCTIONNEMENT : élaboration de politiques, de processus, de procédures et d'instructions de travail</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• qui reflètent les politiques en matière d'environnement et de développement durable de l'organisation et les aspects liés à l'environnement et au développement durable des activités, des produits ou des services relatifs aux programmes de l'organisation</li> <li>• pour donner de l'information sur le système de gestion des aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation aux parties intéressées, notamment les employés, les clients, les fournisseurs et les sous-traitants</li> <li>• pour avoir les compétences, la formation et la sensibilisation requises pour gérer les aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation</li> <li>• pour surveiller et évaluer la pertinence du système de gestion des aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation</li> <li>• pour prendre rapidement des mesures préventives et correctives concernant la non-conformité aux exigences réglementaires et/ou aux engagements de principe de l'organisation en matière d'environnement et de développement durable</li> <li>• pour recenser, mettre à jour et protéger les documents et les dossiers qui ont trait au système de gestion des aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation</li> </ul>
<b>VÉRIFICATION, MESURES CORRECTIVES et EXAMEN DE LA GESTION</b>
Les cadres supérieurs examinent périodiquement la pertinence du système de gestion des aspects liés à l'environnement et au développement durable de l'organisation et veillent à ce que des mesures correctives soient prises pour améliorer son rendement.

Source : Bureau du vérificateur général

chapitre résume comment l'organisme a appliqué son système de gestion à la mise en oeuvre de sa stratégie.

**1.51** Solliciteur général Canada offre un appui stratégique et administratif à plusieurs organismes sans lien de dépendance qui relèvent du portefeuille du Ministre. Cependant, les programmes et les activités de ces organismes, dont bon nombre peuvent avoir un effet sur l'environnement et le développement durable, ne sont pas visés par la stratégie de développement durable du Ministère. Le Ministère se fie aux organismes pour le traitement de ces questions.

**1.52** En tenant compte de ces limites, nous avons constaté que les pratiques de planification du Ministère sont minutieuses et que celui-ci met en oeuvre sa stratégie en utilisant sa structure actuelle de planification, de rapport et de responsabilisation. Nous avons conclu que, même si le Ministère pouvait améliorer son système de gestion, particulièrement en ce qui a trait à la documentation, les pratiques qu'il appliquait à la mise en oeuvre de sa stratégie ne présentaient aucune lacune importante.

**1.53** Il convient de noter que deux des organismes qui relèvent du Ministère ont déposé leur propre stratégie de développement durable en 1997, reconnaissant ainsi qu'elles pouvaient avoir des répercussions importantes sur l'environnement et le développement durable. Nous comptons vérifier l'an prochain les systèmes de gestion de ces organismes.

**1.54** Les quatre autres ministères que nous avons examinés en profondeur travaillent à l'établissement de processus et de procédures pour mettre en oeuvre leur stratégie. Leurs pratiques de gestion et de contrôle actuelles ne sont pas encore assez bien établies pour fournir l'assurance raisonnable que leur plan d'action sera mis en oeuvre. La pièce 1.8 présente les résultats de notre comparaison des pratiques de gestion actuelles des six ministères avec les principaux éléments de la norme ISO 14001. Les résultats de chacun des ministères que nous avons examinés cette année sont donnés à la pièce 1.9.

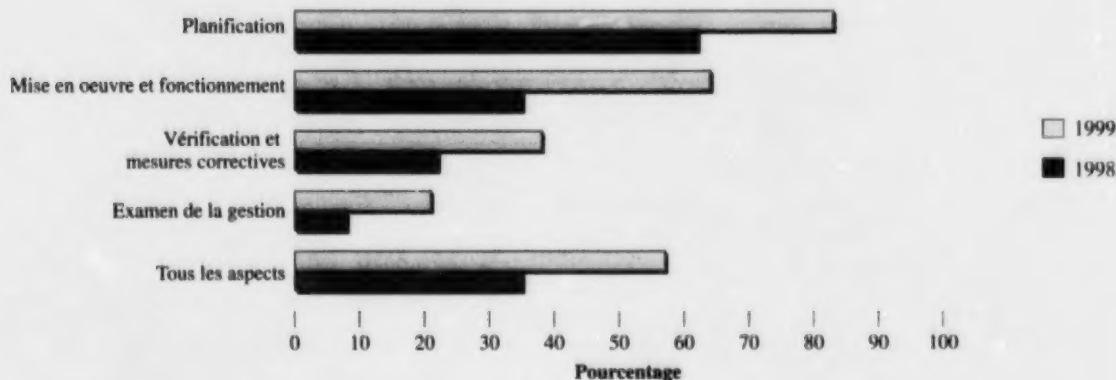
**1.55** L'an dernier, nous avons indiqué que les pratiques des ministères étaient surtout élaborées au stade de la planification du cycle de gestion.

**Les pratiques de gestion et de contrôle actuelles ne sont pas encore assez bien établies pour fournir l'assurance raisonnable que les plans d'action seront mis en oeuvre.**

Pièce 1.8

#### Comparaison de pratiques de gestion appliquées avec la norme ISO 14001

Moyennes pour les six ministères que nous avons examinés en 1999 et les six que nous avons examinés en 1998.



**Les pratiques des ministères sont surtout élaborées au stade de la planification du cycle de gestion. Elles s'affaiblissent à mesure que les ministères passent de la planification à la mise en oeuvre.**

Elles s'affaiblissaient à mesure que les ministères passaient de la planification à la mise en oeuvre et elles étaient encore plus faibles aux stades de la surveillance et de la prise de mesures correctives et de l'examen de la gestion. Nos observations concernant quatre des six ministères examinés sont semblables à celles de l'an dernier. (Voir le chapitre 1, paragraphes 1.51 à 1.67 du Rapport du commissaire de 1999). À l'exception de l'Agence de développement du Canada pour les régions du Québec et de Solliciteur général Canada, nous avons constaté que :

- les ministères n'avaient pas encore spécifié ni classé par ordre de priorité leurs obligations réglementaires et leurs autres obligations éventuelles en matière d'environnement et de développement durable;
- les ministères n'avaient pas encore établi ni appliqué de pratiques, de procédures et d'instructions de travail systématiques pour la mise en oeuvre, la surveillance et le contrôle de leur stratégie;
- les ministères n'avaient pas encore évalué leurs besoins en formation;

- la plupart des ministères n'avaient pas encore effectué de vérification interne de leurs pratiques de gestion en matière d'environnement et de développement durable;

- la haute direction n'avait généralement pas vérifié si les pratiques de gestion du ministère appliquées à la mise en oeuvre de la stratégie étaient adéquates;

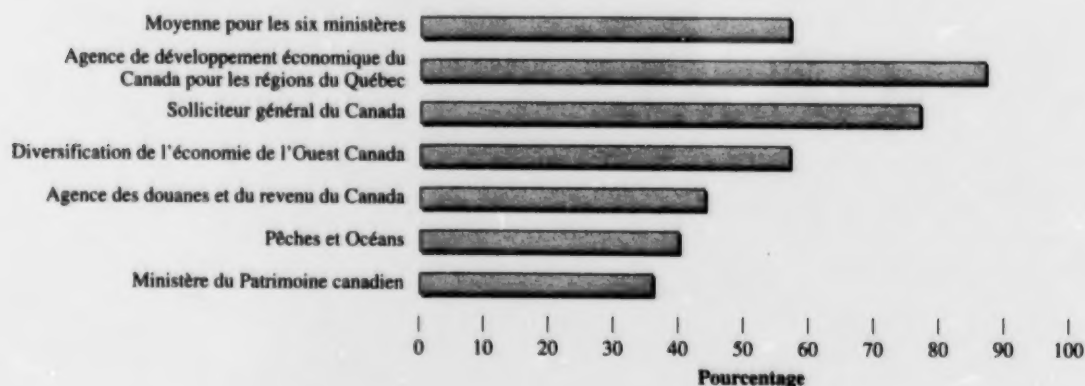
- les cibles de rendement et les rapports sur le rendement étaient inexistantes ou vagues, de sorte que les ministères (et les parties intéressées indépendantes) ne possédaient pas l'information nécessaire pour surveiller les progrès ou prendre des mesures correctives;

- la plupart des ministères n'avaient pas de procédures pour s'assurer que des mesures correctives étaient prises lorsque le rendement ne correspondait pas aux attentes;

- même si l'on nous avait dit que la haute direction avait effectué des examens périodiques des progrès par rapport aux objectifs de la stratégie, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers les résultats de ces

#### Plaque 1.9

#### Respect des exigences de la norme ISO 14001 par les ministères



examens ni les mesures correctives recommandées par la direction.

## Supprimer les écarts

**1.56** Deux des ministères que nous avons examinés cette année sont en bonne voie d'établir de bonnes pratiques de gestion et de contrôle pour la mise en oeuvre de leur stratégie. Plusieurs ministères ont produit à l'intention du Parlement de l'information claire et concise sur le rendement, conformément aux *Lignes directrices* qui leur avaient été fournies.

**1.57** Cependant, la plupart des ministères commencent à peine à élaborer des pratiques de gestion et de rapport relatives à leur stratégie de développement durable. Nous avons observé bon nombre des mêmes écarts que l'an dernier dans les pratiques de gestion. Par conséquent, les recommandations de nos travaux de cette année sont semblables à celles de l'an dernier.

**1.58** Les rapports sur les progrès de la stratégie de développement durable produits par les ministères doivent communiquer clairement aux députés et aux Canadiens les résultats obtenus par rapport aux principaux objectifs, cibles et indicateurs de la stratégie, et notamment expliquer les écarts et les mesures correctives nécessaires. Les ministères doivent aussi indiquer précisément la mesure dans laquelle ils ont mis en oeuvre leur plan d'action relatif au développement durable et atteint leurs objectifs. Les rapports doivent aussi être présentés uniformément pour permettre, dans une certaine mesure, la comparaison d'une année par rapport à l'autre. Ils doivent également comporter des renvois pour permettre aux lecteurs d'avoir accès à de l'information plus détaillée.

**1.59** Comme nous l'avons recommandé l'an dernier, les ministères devraient mieux utiliser le

**modèle de rapport contenu dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement du Conseil du Trésor.***

**1.60** Les personnes responsables de la mise en oeuvre de la stratégie, y compris celles qui sont chargées de la vérification interne et de l'examen de la gestion, doivent recevoir une formation appropriée sur le but et les principales exigences d'un système de gestion.

**1.61** Les ministères doivent faire régulièrement des autoévaluations de leur système de gestion afin de déterminer la mesure dans laquelle il appuie l'atteinte des objectifs et de déceler les écarts entre leur système et de bonnes pratiques de gestion. La haute direction doit examiner les constatations et les recommandations de ces évaluations et faire en sorte que les mesures correctives nécessaires soient prises rapidement.

**1.62** Les ministères devraient établir et utiliser des systèmes de gestion pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie. Ce faisant, ils devraient, en priorité, évaluer les besoins en formation et y répondre, établir les pratiques de surveillance et de rapport nécessaires pour fournir au Parlement de l'information claire sur leur rendement et adopter les pratiques d'autoévaluation périodique et de revue nécessaires pour cerner et supprimer les écarts entre leurs pratiques actuelles et de bonnes pratiques de gestion.

**1.63** Nous pensons qu'il est possible d'étendre la portée des systèmes de gestion actuels pour qu'ils s'appliquent à la mise en oeuvre des stratégies. Les ministères devraient envisager d'adapter leur structure de planification, de rapport et de responsabilisation actuelle ou d'appliquer de bonnes pratiques de gestion semblables à celles qui figurent dans les normes ISO 9000 et ISO 14001.

## Conclusion

**1.64** Le présent chapitre constitue la deuxième évaluation annuelle des progrès réalisés par les ministères dans la mise en oeuvre des stratégies de développement durable. Dans l'ensemble, les ministères marquent des progrès. En 1999, ils ont déclaré avoir réalisé, en moyenne, environ 20 p. 100 des engagements décrits dans leur stratégie, par rapport à onze pour cent en 1998. Comme l'indique la pièce 1.5, les efforts de certains ministères commencent à porter leurs fruits.

**1.65** Comme c'était le cas l'an dernier, la qualité de l'information fournie par les ministères dans leur rapport sur les progrès variait grandement. Plusieurs ministères ont suivi les *Lignes directrices* du Conseil du Trésor pour rendre compte de leur progrès et ont fourni de l'information claire et facile à comprendre sur l'état d'avancement des mesures énoncées dans leur stratégie de développement durable.

**1.66** Cependant, l'information sur le rendement fournie par la plupart des ministères est toujours loin de répondre aux attentes. Par conséquent, il demeure difficile de déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie ou si des mesures correctives s'imposent. Nous nous attendons à ce que la qualité des rapports s'améliore au fur et à mesure que les ministères adopteront une approche plus systématique à l'égard de la gestion de la mise en oeuvre de leur stratégie.

**1.67** Dans notre rapport de 1998, nous avons recommandé que les ministères établissent des cibles claires et mesurables que les parlementaires, le public et eux-mêmes pourraient utiliser pour déterminer s'ils réussissent à mettre en oeuvre leur stratégie. Cette année, nous avons examiné les cibles révisées des ministères et avons constaté qu'environ la

moitié d'entre elles comprenaient un critère ou une mesure clairs de succès et une date de réalisation précise. Environ 45 p. 100 des 28 ministères ont déclaré, dans leur rapport sur le rendement au Parlement, qu'ils avaient fait des progrès par rapport à leurs cibles.

**1.68** Nous avons également fait notre deuxième examen annuel de la capacité des ministères à mettre en oeuvre leur stratégie. En nous servant des parties applicables de la norme ISO 14001 sur les systèmes de gestion de l'environnement, nous avons examiné les pratiques et les procédures appliquées par six ministères pour mettre en oeuvre leur stratégie. Nous avons constaté que quatre des six ministères commençaient à peine à adopter une approche systématique à l'égard de la mise en oeuvre de leur stratégie. Des écarts importants existent entre leurs pratiques et le point de repère ISO 14001. Ces quatre ministères n'ont pas encore adopté de méthode systématique pour établir leurs priorités, définir les attentes de la direction, attribuer la responsabilité des résultats aux niveaux inférieurs de l'organisation, cerner les besoins en formation connexes ou effectuer les autoévaluations qui faciliteraient l'amélioration continue.

**1.69** Par conséquent, les pratiques de contrôle de gestion appliquées actuellement à la mise en oeuvre des stratégies de quatre des six ministères ne fournissent pas l'assurance que leur plan d'action sera mis en oeuvre de manière uniforme ni que leur stratégie donnera les résultats escomptés. Pour pallier cette lacune, nous avons recommandé que les ministères établissent des systèmes de contrôle de gestion, donnent la priorité aux besoins en formation, aux pratiques de surveillance et de rapport et aux pratiques d'autoévaluation et d'examen nécessaires pour faciliter l'amélioration.

**Cependant,  
l'information sur  
le rendement fournie  
par la plupart des  
ministères est toujours  
loin de répondre aux  
attentes.**





## À propos de la vérification

### Objectif

Une des tâches principales du commissaire à l'environnement et au développement durable consiste à surveiller les progrès accomplis par les ministères dans la mise en oeuvre de leur plan d'action et dans l'atteinte de leurs objectifs de développement durable. Le but à long terme de ce travail est de promouvoir la compréhension, la reddition de comptes et les meilleures pratiques de gestion pour les questions liées à l'environnement et au développement durable dans les ministères fédéraux.

Notre vérification avait pour objectifs d'influer sur le rendement des ministères en ce qui concerne la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable, en favorisant une meilleure compréhension et une meilleure surveillance du rendement ministériel par les parlementaires, de même qu'une meilleure compréhension par les ministères de leurs obligations et des meilleures pratiques à utiliser.

### Étendue et méthode

La deuxième vérification, par le commissaire, de la mise en oeuvre des stratégies de développement durable comprenait deux composantes complémentaires :

1. L'examen des rapports ministériels sur le rendement était centré sur la mesure dans laquelle les 28 ministères et organismes qui avaient déposé une stratégie en décembre 1997 avaient communiqué les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de leur plan d'action et des engagements pris dans leur stratégie.

Pour tous les ministères et organismes, nous avons examiné la section sur le développement durable des rapports ministériels sur le rendement déposés au Parlement et les autres documents mentionnés dans les rapports ou fournis en réponse à notre demande d'information. Pour faciliter cet examen, nous avons créé une base de données électronique contenant tous les « engagements » pris par chaque ministère dans sa stratégie. La base de données nous a permis de comparer les réalisations déclarées par les 28 ministères dans leur rapport sur les progrès avec les buts, les objectifs, les cibles et les mesures contenus dans leur stratégie de développement durable. Nous n'avons pas vérifié les moyens pris par les ministères pour valider les résultats communiqués. Nous le ferons au cours d'une future vérification.

En nous fondant sur l'information contenue dans les rapports ministériels sur le rendement et les autres rapports sur les progrès des ministères, nous avons évalué la mesure dans laquelle les ministères ont fait ce qu'ils avaient dit qu'ils feraient dans leur stratégie. Nous avons aussi évalué la mesure dans laquelle les ministères ont fourni l'information sur le rendement exigée dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement présentés au Parlement* du Conseil du Trésor.

2. La composante vérification de la capacité était centrée sur l'application des pratiques de gestion à la mise en oeuvre des stratégies de développement durable dans six ministères, en relation avec les normes reconnues de gestion et de contrôle efficaces.

Pour faciliter ce travail, nous avons conçu un programme de vérification fondé sur la norme 14001 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Cette norme a reçu l'approbation unanime des organismes de normalisation de 67 pays, dont le Conseil canadien des normes, et elle est en voie d'être reconnue comme la norme de diligence raisonnable pour la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous avons établi nos critères en nous fondant sur les critères de bonne régie établis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés dans ses critères de contrôle et sur les principes communs de bonne gestion établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans ses lignes directrices concernant les structures de planification, de rapport et de responsabilisation.

Environ deux mois avant notre examen, nous avons fait parvenir notre programme de vérification aux six ministères, avec une liste de documents probants suggérés. Nous avons mené des entrevues sur place et examiné les documents dans les six ministères afin de déterminer s'ils avaient établi la capacité de mettre en oeuvre de manière uniforme et fiable le plan d'action énoncé dans leur stratégie de développement durable.

### **Équipe de vérification**

Commissaire par intérim : Richard Smith

Directeur : Andrew Ferguson

Holly Shipton

Hilary Stedwill

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.



## Annexe

# Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

## Gestion de la mise en oeuvre de la stratégie de développement durable (SDD)

Pour accroître sa capacité à évaluer et à maîtriser l'impact environnemental de ses activités, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec a adapté progressivement ses pratiques de gestion. L'Agence a notamment intégré à son système qualité élaboré en fonction de la norme ISO 9002 certains aspects de gestion environnementale. Il s'agit d'assurer un suivi des activités de l'Agence pouvant avoir une incidence sur l'environnement et le développement durable (EDD) et, lorsque requis, de tenir compte dans son système de prestation de services financiers et non financiers des orientations et des exigences légales de l'Agence et du gouvernement en matière d'EDD.

### Politiques et orientations stratégiques

Les orientations stratégiques de l'Agence sont actualisées selon trois principales sources d'informations, à savoir : un diagnostic de la mise en oeuvre de la Stratégie de développement durable réalisé par une firme indépendante, un suivi régulier effectué par un **Comité sur le développement durable** et une vigie effectuée par le biais des participations de l'Agence aux différentes tables interministérielles fédérales afférentes.

### Planification

L'Agence a adopté un **Plan d'actions** doté d'objectifs opérationnels. Le Plan d'actions précise les rôles et responsabilités de même que les échéanciers.

La responsabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre de ce Plan d'actions a été confiée aux membres du Comité sur le DD. Ces derniers représentent les différentes directions de l'Agence et participent activement à la détermination des priorités et objectifs en développement durable.

### Mise en oeuvre

L'Agence a introduit des mécanismes de bonification à son système qualité ISO 9002 pour intégrer la prise en compte de l'EDD dans ses opérations courantes. La maîtrise des impacts en EDD dans le cadre de projets soutenus financièrement par l'Agence est assurée par le respect de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* dont les critères de décision ont été ajoutés aux formulaires d'analyse de projet. Les préoccupations en EDD ont également été incluses à la procédure d'achat.

Les différentes normes liées au système qualité de l'Agence s'appliquent à l'ensemble de sa programmation et à certains services internes d'appui : accueil des demandes, correspondance ministérielle, services conseils, animation économique, demandes d'aide financière, achats, gestion des documents.

Les membres du Comité sur le DD se partagent les tâches liées à la mise en oeuvre de la Stratégie de développement durable (SDD) de l'Agence. Certaines directions assument toutefois le leadership sur des activités spécifiques.

### Gestion et contrôle

Les procédures de prestation de services sont clairement décrites dans le système qualité ISO 9002 de l'Agence. Elles incluent les étapes liées au traitement des dossiers, les documents références (lois, règlements, directives) et les formulaires qui doivent être utilisés (enregistrements qualité). Tous les employés doivent suivre ces procédures. Des audits internes effectués deux fois par an permettent de vérifier si le système qualité de l'Agence est bien appliqué.

**La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :**  
**l'an deux – Un travail en évolution**

Les habitudes acquises par le personnel, quant à l'usage et au respect des procédures du système qualité, ont simplifié les démarches visant à prendre en compte les problématiques de l'EDD.

Le respect des procédures de même que la tenue d'audits qualité internes ont contribué à ce que la gestion des interventions soit systématiquement encadrée.

**Revue**

L'amélioration continue, suivie par les revues de direction, représente aussi un engagement clair de l'Agence. Ainsi, le Comité sur le DD doit rendre compte de l'avancement de ses travaux et des résultats obtenus à la haute gestion.

**Synthèse du système de gestion**

Le système de gestion de l'Agence est résumé dans le tableau synoptique suivant.

<b>Éléments de gestion / Leadership</b>	<b>Produits et Documents références</b>
1. <b>Établissement des politiques</b> et des orientations stratégiques <ul style="list-style-type: none"><li>• Direction Planification et orientations stratégiques</li><li>• Bureaux d'affaires</li><li>• Comité sur le DD</li><li>• Comité de planification stratégique</li><li>• Comité de gestion opérationnelle (approbation)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les Plans et priorités</li><li>• Rapport sur le rendement</li><li>• Cadre de la programmation</li><li>• Initiatives régionales stratégiques</li><li>• <b>Stratégie de développement durable</b></li></ul>
2. <b>Planification</b> et élaboration du cadre d'interventions opérationnelles <ul style="list-style-type: none"><li>• Direction Interventions inter-régionales et des partenariats</li><li>• Bureaux d'affaires</li><li>• Soutien aux opérations</li><li>• Comité sur le DD</li><li>• Comité de gestion opérationnelle (approbation)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les Plans et priorités</li><li>• Cadre de la programmation</li><li>• Initiatives régionales stratégiques</li><li>• Plans d'affaires</li><li>• Plan de communication</li><li>• Plan d'évaluation et de vérification</li><li>• <b>Plan d'action pour la mise en oeuvre de la SDD</b></li></ul>
3. <b>Mise en oeuvre</b> et réalisation des activités <ul style="list-style-type: none"><li>• Direction Interventions inter-régionales et des partenariats</li><li>• Bureaux d'affaires</li><li>• Soutien aux opérations</li><li>• Services administratifs</li><li>• Comité sur le DD</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formation interne, séminaires et diffusion d'informations</li><li>• Communications</li><li>• Prestation de services financiers et non financiers</li><li>• Projets dans le cadre de la programmation</li><li>• Ententes de partenariats avec Environnement Canada, Conseil national de recherches du Canada, organismes sans but lucratif intermédiaires</li><li>• <b>Initiatives spécifiques en EDD (écologisation, Enviro-club<sup>MC</sup>, plates-formes technologiques)</b></li></ul>
4. <b>Gestion et contrôle</b> de la qualité et amélioration continue <ul style="list-style-type: none"><li>• Direction Interventions inter-régionales et des partenariats</li><li>• Soutien aux opérations</li><li>• Direction Gestion de la qualité, de l'évaluation et de l'information</li><li>• Comité sur le DD</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directives opérationnelles et procédures du système qualité ISO 9002</li><li>• Enregistrements qualité (ISO 9002) des processus de prestation de services avec la clientèle</li><li>• Procédures de gestion des documents</li><li>• Procédures et directives d'achats</li><li>• <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i></li></ul>
5. <b>Revue</b> et corrections <ul style="list-style-type: none"><li>• Direction Gestion de la qualité, de l'évaluation et de l'information</li><li>• Direction Interventions inter-régionales et des partenariats</li><li>• Comité sur le DD</li><li>• Comité de gestion opérationnelle (Suivi et approbation)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Audits internes et externes</li><li>• Politique de la mesure du rendement</li><li>• Évaluations et rapports sur le rendement</li><li>• <b>Évaluation annuelle de mise en oeuvre de la SDD</b></li><li>• Revue de direction</li><li>• Recommandations et suivis</li></ul>

Source : Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

## **Chapitre 2**

### **L'écologisation des opérations gouvernementales**

Quand le gouvernement sera-t-il à  
la hauteur?

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.*

# Table des matières

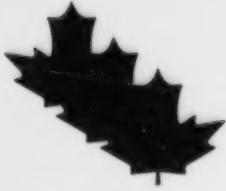
	Page
<b>Points saillants</b>	2-5
<b>Introduction</b>	2-7
Une décennie d'engagements envers l'écologisation des opérations gouvernementales	2-7
Le gouvernement est en mesure de prêcher par l'exemple	2-8
Le Parlement a besoin d'un tableau global des résultats obtenus	2-8
La présente vérification fait partie d'un projet à long terme	2-8
Objet de la vérification	2-9
<b>Observations et recommandations</b>	2-10
<b>Manque de données annuelles sur les opérations</b>	2-10
Le gouvernement ne connaît pas les impacts environnementaux et les coûts de ses opérations	2-10
Les estimations approximatives des coûts de la consommation d'eau et d'énergie et de l'élimination des déchets s'établissent à au moins 400 millions de dollars par année	2-10
Les données sur les superficies utilisées ne peuvent être obtenues d'une seule et unique banque de données	2-10
Le manque de données opérationnelles a de graves conséquences	2-11
<b>Le gouvernement n'est pas à la hauteur</b>	2-12
Les principaux acteurs de l'écologisation des opérations	2-13
Nous nous attendions à ce que de nombreux ministères aient accompli des progrès importants	2-13
Les progrès sont lents et inégaux	2-15
Aucun des ministères principaux n'a mis en oeuvre pleinement tous les éléments	2-15
Profil des autres ministères	2-18
Les progrès ministériels sont très variés	2-19
Les engagements envers l'écologisation des opérations doivent être exprimés clairement	2-20
Les ministères font face à des contraintes importantes	2-20
<b>Les décideurs ont besoin de rapports sur l'ensemble du gouvernement</b>	2-21
Les indicateurs de performance communs sont peu utilisés	2-21
Rapport sur le respect des règlements fédéraux	2-22
Il n'existe pas d'organisme central permettant de préciser les normes communes à utiliser pour la communication de l'information sur l'environnement	2-22
Un leadership est-il exercé ailleurs?	2-23
<b>Il faut agir maintenant</b>	2-24
<b>Conclusion</b>	2-26
<b>À propos de la vérification</b>	2-28

**Pièces**

2.1	Superficie occupée par les ministères – Estimations	2-11
2.2	Éléments d'un cadre de mesure de la performance	2-14
2.3	Éléments du cadre de mesure de la performance – Progression de leur mise en oeuvre par les ministères principaux	2-15
2.4	Ventilation de la superficie occupée par les 20 autres ministères	2-18

**Annexes**

A.	Glossaire	2-30
B.	Liste des ministères étudiés	2-31



## L'écologisation des opérations gouvernementales

### Quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

#### Points saillants

**2.1 Une décennie d'engagements envers l'écologisation des opérations gouvernementales.** Depuis 1990, le gouvernement fédéral promet aux Canadiens d'écologiser ses opérations. Or, une décennie plus tard, on constate l'absence d'informations élémentaires sur de vastes opérations du gouvernement, dont les coûts dépassent probablement 400 millions de dollars par année au chapitre de la consommation d'eau et d'énergie et de l'élimination des déchets. Nous avons constaté que le gouvernement ne dispose pas de données complètes et exactes sur le coût annuel de l'exploitation de ses immeubles et sur les impacts environnementaux de ses opérations. Étant donné l'ampleur des sommes en cause, nous croyons important que le gouvernement sache quelle est sa facture annuelle de chauffage, d'électricité et d'eau.

**2.2 Le Parlement devrait s'inquiéter.** Les ministères ont accepté de mettre en oeuvre un système de mesure de la performance environnementale en 1997, mais leurs progrès à ce titre sont lents et inégaux. Aucun ministère n'a mis en oeuvre pleinement tous les éléments du cadre de mesure de la performance. Le Parlement devrait s'inquiéter du rythme actuel de l'application de la mesure de la performance environnementale.

**2.3 Les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible.** Étant donné la façon dont le gouvernement a choisi de gérer son programme environnemental, les Canadiens n'obtiendront pas de rapport consolidé sur la performance dans un avenir prévisible. Nous avons constaté une utilisation très limitée d'indicateurs de performance communs pour mesurer les progrès ministériels dans l'écologisation des opérations et pour en faire rapport. Il n'y a pas non plus d'orientation claire concernant l'élaboration de normes communes en matière de communication de l'information sur l'environnement. Le leadership est fragmenté. Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur la performance environnementale, ou ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.

#### Contexte et autres observations

**2.4** Dans le discours du Trône d'octobre 1999, le gouvernement réitérait sa volonté d'écologiser ses opérations et de se poser comme modèle d'excellence environnementale. À titre de plus grande entreprise et de plus gros employeur au Canada, le gouvernement fédéral est en mesure de prêcher par l'exemple. Pour être un modèle d'excellence environnementale, il doit montrer au Parlement et aux Canadiens qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires. Le Parlement a besoin d'un tableau global des résultats obtenus.

**2.5** Le gouvernement doit adopter une démarche systématique pour écologiser ses opérations, afin d'assumer efficacement ses responsabilités en matière de gestion environnementale, de contribuer aux objectifs du développement durable, d'assurer la conformité avec la réglementation et de remplir ses engagements internationaux. La mise en oeuvre complète d'un système d'évaluation de la performance environnementale contribuera grandement à répondre à ce besoin.

**2.6** La présente vérification fait partie d'un projet qui a débuté il y a trois ans. La vérification de cette année a pour objectif de donner au Parlement une évaluation des progrès accomplis par les ministères au regard de l'application de mesures de la performance environnementale des opérations gouvernementales. Nous nous attendons à ce que les résultats de cette vérification aident les ministères à mettre en oeuvre ces mesures et à améliorer l'information à fournir aux décideurs ministériels et au Parlement.



Les ministères ont répondu conjointement par l'entremise du Bureau du Conseil privé et ont indiqué leur accord avec les recommandations formulées dans le chapitre. Des discussions interministérielles sont en cours qui permettront de préciser le cadre de responsabilisation et le plan d'intervention requis pour assurer une communication plus uniforme de l'information sur les progrès accomplis. Dans sa réponse, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'est engagé à travailler avec d'autres ministères pour améliorer l'évaluation de l'écologisation des opérations des ministères locataires dans les immeubles appartenant à l'État ou loués par celui-ci.

## Introduction

### Une décennie d'engagements envers l'écologisation des opérations gouvernementales

**2.7 Un engagement envers l'excellence environnementale.** Dans le discours du Trône d'octobre 1999, la qualité de l'environnement, qui englobe de nombreuses questions relatives à l'environnement et au développement durable, s'est ajoutée aux grandes priorités du gouvernement pour les prochaines années. Le gouvernement a réitéré dans ce discours sa volonté d'écologiser ses opérations et de se poser comme modèle d'excellence environnementale en agissant davantage pour assainir les sites fédéraux contaminés, en renforçant sa capacité de recherche dans le secteur de l'environnement, en explorant de nouvelles technologies de dépollution et en présentant des rapports réguliers sur les résultats obtenus. Le discours du Trône réitérait des engagements envers l'écologisation des opérations exprimés pour la première fois il y a près d'une décennie.

**2.8 La notion de gérance environnementale.** Les efforts du gouvernement en vue d'écologiser ses opérations remontent au moins à l'Initiative fédérale de gérance de l'environnement annoncée dans le *Plan vert du Canada* en 1990. Le gouvernement a réaffirmé son engagement de mettre en oeuvre l'initiative de gérance dans le Code de gérance de l'environnement, publié en 1992.

**2.9** Ce Code précisait le soin et la diligence avec lesquels les ministères, selon les désirs du gouvernement, devaient assurer la gestion judicieuse des ressources afin d'éviter le gaspillage et de réduire les dommages causés à l'environnement. Le Code décrivait les aspects à prendre en considération dans l'élaboration et l'utilisation de plans d'action ministériels. Des rapports sur ces

plans d'action devaient être le moyen par lequel le gouvernement fédéral montrerait qu'il avait mis de l'ordre dans ses affaires.

**2.10** L'Initiative de gérance a fait un pas de plus en 1995 avec la publication du *Guide de l'écogouvernement* et des *Directives sur l'écologisation des opérations gouvernementales*. Le gouvernement établissait alors des lignes directrices pour l'intégration des facteurs environnementaux dans ses opérations. Dans ces textes, le gouvernement s'engageait à respecter les lois et règlements environnementaux fédéraux ou à les dépasser, et à mettre en oeuvre des systèmes de gestion de l'environnement. La responsabilité de l'application du Guide était déléguée à chacun des ministères.

**2.11** Avec les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* la même année, l'écologisation des opérations gouvernementales est devenue un élément clé des stratégies ministérielles de développement durable. Vingt-quatre ministères ont été tenus de préparer chacun une stratégie et de faire rapport sur la progression de sa mise en oeuvre. La première série de stratégies a été déposée au Parlement avant la fin de décembre 1997. La deuxième devrait l'être avant la fin de décembre 2000.

**2.12** Les ministères ont pris des engagements relatifs à l'écologisation de leurs opérations dans leur première stratégie de développement durable. Ces stratégies devaient être axées sur les résultats et présenter les objectifs ou cibles que les ministères comptaient atteindre au chapitre du développement durable. Elles devaient énoncer comment chaque ministère mesurerait, gérerait et réduirait les impacts environnementaux de ses opérations quotidiennes. Depuis 1995, les ministères savent que la mesure de la performance environnementale fait partie intégrante des stratégies de développement durable. Dans le *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement demandait aux ministères de

**Le discours du Trône de 1999 réitérait des engagements envers l'écologisation des opérations exprimés pour la première fois il y a près d'une décennie.**

**L'écologisation des opérations gouvernementales peut avoir des répercussions considérables sur les perspectives de développement durable du Canada.**

**Le gouvernement fédéral doit montrer qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires.**

communiquer tous les ans, dans leur rapport sur le rendement, de l'information sur les progrès accomplis à l'égard du développement durable. Le Guide n'exigeait pas la production d'un rapport présentant, pour l'ensemble de l'administration fédérale, l'état de la situation sur la question du développement durable.

**Le gouvernement est en mesure de prêcher par l'exemple**

**2.13** L'écologisation des opérations gouvernementales peut avoir des répercussions considérables sur les perspectives de développement durable du Canada. Plus grande entreprise et plus gros employeur au Canada, le gouvernement fédéral est en mesure de prêcher par l'exemple en intégrant les facteurs environnementaux dans toutes ses décisions et ses activités quotidiennes. La mesure de la performance est une étape cruciale vers la réduction de l'impact environnemental des opérations et l'optimisation des retombées financières. Dans le cadre de leurs responsabilités de gestion environnementale, les ministères doivent pouvoir disposer d'une information utile sur l'impact de leurs opérations afin de pouvoir prendre des décisions conformes à leurs engagements en matière de développement durable.

**Le Parlement a besoin d'un tableau global des résultats obtenus**

**2.14** Afin d'être un « modèle d'excellence environnementale », le gouvernement fédéral doit montrer qu'il a mis de l'ordre dans ses affaires. De plus, en mesurant les progrès de l'écologisation des opérations gouvernementales et en faisant état des résultats obtenus à ce chapitre, le gouvernement fédéral renforcera sa crédibilité lorsqu'il lui faudra collaborer avec le secteur privé, les autres ordres de gouvernement et les citoyens pour remplir les engagements internationaux du Canada dans des

domaines cruciaux comme le changement climatique.

**2.15** Afin d'exercer cette surveillance essentielle des activités du gouvernement, le Parlement a besoin de rapports utiles pour obliger le gouvernement à rendre compte de ses engagements environnementaux. Pour respecter ces engagements, il doit notamment écologiser ses nombreuses activités physiques et prêcher par l'exemple dans ses interventions au plan national et international. Des rapports sur le rendement, objectifs et reposant sur les faits, pourraient donner une indication de la manière adéquate d'utiliser les ressources. Ils aideraient également à cibler l'écologisation des opérations gouvernementales, à respecter les échéanciers et à contribuer à l'objectif global du développement durable.

**La présente vérification fait partie d'un projet à long terme**

**2.16** Le commissaire à l'environnement et au développement durable est déterminé à contribuer à l'amélioration de l'information communiquée aux décideurs ministériels et au Parlement. La capacité du gouvernement de montrer qu'il améliore progressivement la performance de ses propres activités fait partie intégrante de la tâche plus vaste et plus complexe qui consiste à intégrer le développement durable dans la prise des décisions relatives aux politiques et aux programmes du gouvernement.

**2.17** Il y a trois ans, nous avons entrepris le projet de comptabilisation du développement durable (voir le glossaire — annexe A). Ce projet visait principalement à aider les ministères à concevoir des outils pour promouvoir le développement durable. Nous avons effectué des études dans deux domaines : l'intégration des facteurs environnementaux dans les décisions relatives aux programmes et aux politiques et la mesure de la performance

environnementale concernant les opérations internes des ministères. Les résultats des études pertinentes pour les travaux dont il est question dans le présent chapitre ont été communiqués dans des rapports annuels précédents du commissaire à l'environnement et au développement durable (1998, chapitre 7, « Prendre les coûts environnementaux en compte »; 1999, chapitre 8, « L'écologisation des opérations gouvernementales : la mesure des progrès »).

**2.18** Nos travaux antérieurs visaient à aider les ministères à concevoir des outils qui leur permettraient de mesurer les impacts environnementaux de leurs opérations. Des études de cas ont été réalisées dans deux ministères fédéraux principaux ainsi que dans des organismes publics d'autres ordres de gouvernement. Nous avons résumé leurs progrès dans la collecte de l'information sur la performance environnementale et dégagé plusieurs leçons. Nous avons aussi travaillé avec le Comité interministériel de la mesure de la performance des opérations durables du gouvernement. Le Comité a élaboré des mesures communes de performance des opérations. Nos travaux antérieurs ont démontré qu'il est possible et faisable de mesurer la performance environnementale des ministères. Nous nous inquiétons cependant de la capacité de chaque ministère, et du gouvernement dans son ensemble, de gérer efficacement les impacts environnementaux de leurs opérations et d'en rendre compte.

### **Objet de la vérification**

**2.19** Cette année, nous avons modifié l'orientation de notre projet de comptabilisation du développement durable et délaissé l'établissement des capacités pour nous tourner vers la

vérification et centrer nos travaux exclusivement sur la performance environnementale des opérations internes des ministères. L'objectif de notre vérification consistait à fournir au Parlement une évaluation des progrès accomplis par les ministères au regard de l'application de mesures de la performance environnementale des opérations gouvernementales. Nous avons également étudié l'utilisation d'indicateurs communs de la performance.

**2.20** Afin d'obtenir les éléments probants nécessaires, nous avons demandé aux ministères de répondre à un questionnaire qui visait à évaluer les progrès. Nous avons fait une évaluation détaillée des principaux ministères et une évaluation générale des ministères dont les opérations ont des impacts environnementaux beaucoup moins importants. Une liste complète des 30 ministères et organismes qui ont reçu le questionnaire figure à l'annexe B. Pour simplifier la rédaction, nous désignons toutes les organisations comme des ministères dans le présent chapitre. Les progrès ministériels ont été évalués en fonction du cadre commun présenté pour la première fois dans le chapitre 8 du Rapport du commissaire (1999).

**2.21** Nous nous attendons à ce que les résultats de la présente vérification aident les ministères à mesurer la performance environnementale des opérations gouvernementales et améliorent l'information communiquée aux décideurs ministériels et au Parlement. La vérification fournira également de l'information de base utile pour les vérifications futures. Nous donnons plus de précisions sur le travail que nous avons effectué à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

## Observations et recommandations

**Les ministères ne possèdent pas de données complètes et exactes sur le coût annuel de l'exploitation de leurs immeubles.**

**Le gouvernement ne connaît pas les coûts (coût total ou coûts par ministère) qui lui sont facturés pour sa consommation d'eau et d'énergie, et pour l'élimination des déchets.**

**Plusieurs ministères ont été incapables de fournir des données sur la superficie totale qu'ils occupent et, dans certains cas, ils n'ont pas su indiquer la superficie louée ni qui en était le propriétaire.**

### Manque de données annuelles sur les opérations

**Le gouvernement ne connaît pas les impacts environnementaux et les coûts de ses opérations**

**2.22** En 1995, le gouvernement fédéral a estimé qu'il avait un effectif de quelque 224 000 employés, qu'il gérât directement 21,4 millions d'hectares de terre et 59 000 immeubles et installations, qu'il achetait pour plus de 8 milliards de dollars de biens et services et qu'il possédait 25 000 véhicules. Il est donc indispensable, compte tenu du nombre et de la dispersion de ces ressources, que le gouvernement fédéral dispose d'informations complètes et corroborées sur ses opérations.

**Les estimations approximatives des coûts de la consommation d'eau et d'énergie et de l'élimination des déchets s'établissent à au moins 400 millions de dollars par année**

**2.23** Nous avons eu du mal à broser un tableau complet. Les 30 ministères que nous avons évalués ne possèdent pas de données complètes et exactes sur le coût annuel de l'exploitation de leurs immeubles. Cette absence de données a de graves conséquences pour la gérance et la reddition de comptes. Comment le gouvernement peut-il mettre de l'ordre dans ses affaires s'il ne connaît pas les coûts (coût total ou coûts par ministère) qui lui sont facturés pour sa consommation d'eau et d'énergie, et pour l'élimination des déchets?

**2.24** Nous avons demandé aux ministères qui possèdent des installations de fournir des données opérationnelles annuelles sur les sommes consacrées à la

consommation d'eau et d'énergie, sur le nombre de tonnes de déchets solides éliminés et sur la consommation en carburant du parc automobile. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous a fourni des données opérationnelles pour les immeubles et les installations qu'il possède et loue aux ministères locataires. Vingt ministères ont indiqué les montants consacrés à l'énergie dans les installations qu'ils possèdent, mais moins de la moitié des ministères ont pu fournir des données sur les autres aspects environnementaux. À partir de ces données incomplètes, nous avons calculé un montant moyen au mètre carré et fait des extrapolations pour la superficie totale occupée par les 30 ministères.

**2.25** Nous estimons que les 30 ministères dépensent tous les ans 68 millions de dollars pour l'eau, 312 millions de dollars pour l'énergie et 17 millions de dollars pour l'élimination des déchets solides et qu'ils produisent 114 000 tonnes de déchets solides. Ces estimations sont approximatives, mais elles illustrent les impacts environnementaux et financiers possibles des opérations gouvernementales.

**Les données sur les superficies utilisées ne peuvent être obtenues d'une seule et unique banque de données**

**2.26** Afin d'avoir un aperçu de la superficie des immeubles et des installations utilisés par les 30 ministères, nous leur avons demandé de préciser la superficie des immeubles et des installations qu'ils possèdent ou louent. Dans le cas des ministères locataires, nous avons tenté de déterminer qui est le propriétaire — le secteur privé ou Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Plusieurs ministères ont été incapables de fournir des données sur la superficie totale qu'ils occupent et, dans certains cas, ils n'ont pas su indiquer la superficie louée ni qui en était le propriétaire. Nous avons obtenu des données de Travaux publics et Services



---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

gouvernementaux (TPSGC) et de la Division de la gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons regroupé ces deux ensembles de données et nous les avons comparés avec l'information fournie par les ministères. Nous estimons que les 30 ministères occupent 23 millions de mètres carrés. La pièce 2.1 présente nos estimations de la superficie des immeubles et des installations que les ministères possèdent ou louent.

### Le manque de données opérationnelles a de graves conséquences

**2.27** Nous nous inquiétons de l'incapacité apparente des ministères de produire des données opérationnelles complètes et exactes. C'est là une faille importante pour quiconque désire cerner des possibilités d'économies. Les lacunes en ce qui concerne l'exactitude et l'intégralité des données opérationnelles limitent notre capacité d'évaluer les

Pièce 2.1

#### Superficie occupée par les ministères – Estimations

*Afin de calculer des estimations de la superficie dont les 30 ministères sont propriétaires ou locataires, nous avons compilé des données tirées de diverses sources : les ministères eux-mêmes, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Division de la gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons regroupé les données du Secrétariat du Conseil du Trésor et de TPSGC et les avons comparées à celles que les ministères ont fournies.*

Ministères	Superficie totale occupée par le ministère (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie appartenant au ministère et que le ministère occupe (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie louée du secteur privé et occupée par le ministère (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie régie par TPSGC et occupée par les ministères	
				Appartenant à TPSGC et dont TPSGC est le gardien (milliers de m <sup>2</sup> )	Louée par TPSGC et relevant de TPSGC (milliers de m <sup>2</sup> )
Agriculture et Agroalimentaire Canada	769	650	35	44	40
Défense nationale	12 879	11 800	700	251	127
Gendarmerie royale du Canada	1 020	735	204	26	56
Parcs Canada	512	458	1	34	19
Pêches et Océans	472	331	1	29	112
Ressources naturelles Canada	316	217	30	53	17
Santé Canada	532	374	2	125	31
Service correctionnel Canada	1 227	1 174	–	13	40
Transports Canada	2 130	1 929	99	26	76
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	291	237	55	–	–
<b>Total partiel</b>	<b>20 148</b>	<b>17 904</b>	<b>1 126</b>	<b>601</b>	<b>518</b>
20 autres ministères	3 290	636	472	1 175	1 006
<b>Total</b>	<b>23 439</b>	<b>18 540</b>	<b>1 598</b>	<b>1 776</b>	<b>1 525</b>

Note : Les chiffres ont été arrondis.





gouvernementaux (TPSGC) et de la Division de la gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons regroupé ces deux ensembles de données et nous les avons comparés avec l'information fournie par les ministères. Nous estimons que les 30 ministères occupent 23 millions de mètres carrés. La pièce 2.1 présente nos estimations de la superficie des immeubles et des installations que les ministères possèdent ou louent.

## Le manque de données opérationnelles a de graves conséquences

**2.27** Nous nous inquiétons de l'incapacité apparente des ministères de produire des données opérationnelles complètes et exactes. C'est là une faille importante pour quiconque désire cerner des possibilités d'économies. Les lacunes en ce qui concerne l'exactitude et l'intégralité des données opérationnelles limitent notre capacité d'évaluer les

### Pièce 2.1

#### Superficie occupée par les ministères – Estimations

*Afin de calculer des estimations de la superficie dont les 30 ministères sont propriétaires ou locataires, nous avons compilé des données tirées de diverses sources : les ministères eux-mêmes, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Division de la gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons regroupé les données du Secrétariat du Conseil du Trésor et de TPSGC et les avons comparées à celles que les ministères ont fournies.*

Ministères	Superficie totale occupée par le ministère (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie appartenant au ministère et que le ministère occupe (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie louée du secteur privé et occupée par le ministère (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie régie par TPSGC et occupée par les ministères	
				Appartenant à TPSGC et dont TPSGC est le gardien (milliers de m <sup>2</sup> )	Louée par TPSGC et relevant de TPSGC (milliers de m <sup>2</sup> )
Agriculture et Agroalimentaire Canada	769	650	35	44	40
Défense nationale	12 879	11 800	700	251	127
Gendarmerie royale du Canada	1 020	735	204	26	56
Parcs Canada	512	458	1	34	19
Pêches et Océans	472	331	1	29	112
Ressources naturelles Canada	316	217	30	53	17
Santé Canada	532	374	2	125	31
Service correctionnel Canada	1 227	1 174	–	13	40
Transports Canada	2 130	1 929	99	26	76
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	291	237	55	–	–
<b>Total partiel</b>	<b>20 148</b>	<b>17 904</b>	<b>1 126</b>	<b>601</b>	<b>518</b>
20 autres ministères	3 290	636	472	1 175	1 006
<b>Total</b>	<b>23 439</b>	<b>18 540</b>	<b>1 598</b>	<b>1 776</b>	<b>1 525</b>

**Note :** Les chiffres ont été arrondis.

**Il n'existe pas de données de base sur les émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du gouvernement.**

économies éventuelles que pourraient réaliser les 30 ministères. À ce titre, les enjeux sont élevés. Selon les données que présente le chapitre 8 du Rapport du commissaire (1999), les économies éventuelles pour les coûts énergétiques seulement se situent probablement entre 60 millions de dollars et 120 millions de dollars par année, pour l'ensemble du gouvernement. De plus, il est très important, pour le gouvernement, de pouvoir compter sur des données opérationnelles annuelles qui soient consolidées. Si le gouvernement veut être un modèle d'excellence environnementale et prêcher par l'exemple, au niveau ministériel et dans l'ensemble de l'administration fédérale, il lui faut absolument des données de base sur les opérations. Il faut de telles données pour établir des cibles réalistes, pour permettre aux ministères de vérifier si ces cibles ont été atteintes et pour obtenir des impacts environnementaux positifs. En outre, des données opérationnelles de base pourraient servir à montrer que les exigences législatives et les engagements internationaux sont bel et bien respectés.

**2.28 La nécessité de prêcher par l'exemple pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.** En décembre 1997, le gouvernement s'est engagé à appliquer le Protocole de Kyoto, lequel prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur au niveau de 1990, et cela entre 2008 et 2012. Le gouvernement a déclaré qu'il doit faire preuve de leadership en s'assurant que ses propres efforts en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre sont au moins aussi grands que ceux du reste du Canada.

**2.29** Un groupe de travail composé de représentants de Ressources naturelles Canada, d'Environnement Canada et d'autres ministères a été chargé de planifier et de mettre en oeuvre la réponse du gouvernement à cet engagement. Afin d'établir des cibles annuelles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il

faut avoir des données sur les niveaux de référence de 1990 et les niveaux actuels de ces émissions. Le groupe de travail a cependant constaté qu'il n'existe pas de données de base, pour l'ensemble du gouvernement. De plus, les ministères ne sont pas tous capables de fournir des données sur la consommation d'énergie pour l'année en cours pour tous leurs immeubles et toutes leurs installations. La collecte de ces données exigera beaucoup de temps et coûtera cher. Le groupe de travail envisage la possibilité d'obtenir des données sur la consommation d'énergie directement des fournisseurs.

**2.30** Par le passé, Ressources naturelles Canada se servait d'estimations approximatives pour fixer et surveiller les cibles annuelles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Environnement Canada recueille des données sur les émissions de gaz à effet de serre pour le reste du pays, mais pas pour le gouvernement fédéral. Cela pourrait nuire à la crédibilité du gouvernement et à sa capacité de collaborer avec le secteur privé, les autres ordres de gouvernement et les citoyens pour remplir ses engagements.

**2.31 Une bonne gestion exige l'utilisation d'un bon système de mesure.** Le fait que nous ayons dû préparer nos propres estimations des données opérationnelles annuelles et que celles-ci soient très approximatives fait ressortir la nécessité de données de base complètes et exactes. Le gouvernement doit adopter une démarche systématique face à l'écologisation de ses opérations. L'application complète d'un système de mesure de la performance environnementale contribuera grandement à combler ce besoin.

**Le gouvernement n'est pas à la hauteur**

**2.32** Une information fiable et cohérente sur la performance permet aux ministères de fixer des cibles réalisables, de suivre les progrès, de promouvoir une

diligence raisonnable, d'assurer la conformité et de gérer les coûts.

#### **Les principaux acteurs de l'écologisation des opérations**

##### **2.33 Dix ministères principaux.**

Notre évaluation des progrès ministériels vers l'application de la mesure de la performance au chapitre de l'écologisation des opérations a porté sur les 30 ministères; cependant, nous nous sommes concentrés davantage sur les principaux acteurs — les ministères dont les opérations ont les plus grands impacts environnementaux. Nous avons déterminé que dix ministères sont des acteurs clés de l'écologisation des opérations. Ces ministères occupent individuellement plus d'espace que la plupart des autres ministères et ils utilisent collectivement 86 p. 100 de la superficie estimative totale occupée par les 30 ministères.

**2.34** Les principaux acteurs de l'écologisation des opérations sont également de grands ministères chargés de la garde de locaux. Ils exercent un contrôle direct sur la plupart de leurs opérations parce qu'ils possèdent une proportion importante de leurs immeubles et installations. Parmi eux l'on trouve Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service correctionnel Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Parcs Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Transports Canada.

**2.35** Même si Développement des ressources humaines Canada et l'Agence des douanes et du Revenu du Canada occupent une superficie importante, nous ne les avons pas inclus dans notre évaluation détaillée parce qu'ils louent la plupart de leurs immeubles et installations.

**2.36 Les 20 autres ministères.** Les 20 autres ministères que nous avons étudiés louent la plupart de leurs

immeubles et de leurs installations. À titre de locataires, ils sont nombreux à considérer qu'ils ne peuvent exercer qu'un contrôle limité sur la gestion et l'entretien de leurs installations. À titre de principal ministère chargé de la garde des locaux du gouvernement fédéral, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada reconnaît qu'il est responsable de la performance environnementale liée à l'écologisation de l'exploitation des immeubles de l'État mis à la disposition des ministères. Mais le Ministère indique également qu'il n'a pas de contrôle direct sur les activités se déroulant dans les immeubles et les installations qu'il loue pour les ministères et, par conséquent, il ne recueille ni ne communique d'informations sur la performance environnementale liée à leur exploitation.

**Nous nous attendions à ce que de nombreux ministères aient accompli des progrès importants**

**2.37** En 1995, le *Guide de l'écogouvernement* exprimait explicitement la nécessité d'instaurer un régime quelconque de mesure de la performance environnementale. Nos travaux antérieurs sur la mesure de la performance environnementale avaient démontré qu'il faut parfois jusqu'à cinq ans avant d'appliquer pleinement la mesure de la performance relative à l'écologisation des opérations. Les ministères se sont engagés dans cette voie en 1997 avec le dépôt de leurs stratégies de développement durable, dans lesquelles la plupart d'entre eux s'engageaient à écologiser leurs opérations et à mesurer et à suivre leurs progrès.

**2.38** Même si nous reconnaissons que certains ministères n'ont pas encore la capacité nécessaire et viennent peut-être tout juste d'entreprendre cette démarche, nous croyons raisonnable de s'attendre à ce que de nombreux ministères aient accompli des progrès importants et aient maintenant maîtrisé un grand nombre de leurs défis et de leurs contraintes.

**Les dix ministères ayant les plus grands impacts environnementaux utilisent collectivement 86 p. 100 de la superficie estimative totale occupée par les 30 ministères.**

**Nous croyons raisonnable de s'attendre à ce que de nombreux ministères aient accompli des progrès importants et aient maintenant maîtrisé un grand nombre de leurs défis et de leurs contraintes.**

**2.39** Notre évaluation se fondait sur un cadre de mesure de la performance qui comprend les éléments suivants : définition de l'étendue et de l'orientation du cadre, conception d'un système de mesure, collecte de l'information de base, établissement de cibles, communication de l'information (les rapports), et examen et amélioration de la performance. Ce cadre est conforme à la norme 14031 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) (voir le glossaire — annexe A) et a été présenté dans le chapitre 8 du Rapport du commissaire (1999). La pièce 2.2 décrit chaque élément du cadre de mesure de la performance.

**2.40** Le Comité interministériel de la mesure de la performance des opérations durables du gouvernement a dressé une liste d'indicateurs proposés de performance environnementale pour les ministères fédéraux, et cette liste a été présentée dans le chapitre 7 du Rapport de 1998 que le commissaire a présenté au Parlement. Les indicateurs proposés

étaient structurés en fonction de onze questions ou aspects environnementaux. Ces aspects sont les suivants : sites contaminés, matières et déchets dangereux, consommation d'eau, gestion des déchets solides, parc de véhicules, substances appauvrissant la couche d'ozone, approvisionnement écologique, consommation d'énergie dans les immeubles fédéraux, réservoirs de stockage de produits pétroliers, émissions et déversements, et eaux usées. Comme d'autres aspects environnementaux pouvaient s'appliquer à leurs opérations, les ministères pouvaient également élaborer d'autres indicateurs.

**2.41 La capacité de mesurer est cruciale.** Tous les éléments du cadre de mesure de la performance sont jugés essentiels pour gérer efficacement l'écologisation des opérations et mesurer les résultats de façon systématique. Mais la capacité de mesurer la performance est cruciale pour réduire les impacts environnementaux des opérations et optimiser les retombées financières.

## Pièce 2.2

### Éléments d'un cadre de mesure de la performance

Définition de l'étendue et de l'orientation du cadre	Conception d'un système de mesure	Collecte de l'information de base	Établissement de cibles	Rapports	Examen et amélioration de la performance
<p>Élaborer un plan qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorités</li> <li>• Actions</li> <li>• Aspects environnementaux applicables</li> <li>• Échéancier</li> <li>• Ressources</li> <li>• Preuve de l'engagement de la haute direction.</li> </ul>	<p>Choisir des indicateurs de performance pertinents, réalistes et quantifiables.</p> <p>Définir les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles.</p>	<p>Définir le point de départ.</p> <p>Recueillir des données de base au niveau national pour tous les aspects applicables à l'aide des indicateurs de performance retenus.</p>	<p>Fixer des cibles claires, mesurables et assorties d'un calendrier pour tous les aspects applicables.</p> <p>Relier les cibles aux indicateurs de performance.</p>	<p>Présenter des rapports sur la performance pour tous les aspects applicables.</p> <p>Diffuser les rapports à l'interne et à l'extérieur.</p> <p>Relier les rapports sur la performance aux engagements et cibles ministériels.</p>	<p>Établir un mécanisme pour examiner et améliorer la performance.</p> <p>Examiner et suivre régulièrement la performance à l'échelle nationale.</p> <p>Évaluer les impacts environnementaux et dégager les possibilités d'amélioration et d'économies de coûts.</p>

Les ministères principaux que nous avons examinés utilisent 86 p. 100 de la superficie totale estimative occupée par les 30 ministères. Les ministères principaux pourraient donc avoir le plus gros impact environnemental et la possibilité que le cadre de mesure présente des lacunes est de ce fait plus préoccupante.

#### Les progrès sont lents et inégaux

**2.42** Les ministères progressent lentement et de façon inégale vers l'application de la mesure de la performance de l'écologisation de leurs opérations. Aucun ministère n'applique pleinement tous les éléments du cadre de mesure de la performance. Les ministères ont signalé qu'ils font face à des contraintes importantes.

**2.43 Ministères principaux.** Nous avons examiné les ministères principaux pour déterminer dans quelle mesure ils avaient mis en oeuvre chaque élément du cadre de mesure de la performance (voir la pièce 2.3). Nous résumons dans la prochaine section notre point de vue sur les progrès ministériels actuels.





























































Aucun des ministères principaux n'a mis en oeuvre pleinement tous les éléments





**2.44 Il existe des lacunes importantes.** Comme l'indique la pièce 2.3, il existe de nombreuses lacunes dans l'application des divers éléments. L'une des plus importantes a trait à la collecte de l'information de base. Cette situation a des répercussions sur la capacité des ministères de mesurer la performance, de communiquer de l'information, de suivre les progrès

Aucun ministère n'applique pleinement tous les éléments du cadre de mesure de la performance.

#### Pièce 2.3

#### Éléments du cadre de mesure de la performance – Progression de leur mise en oeuvre par les ministères principaux

	Définition de l'étendue et de l'orientation du cadre	Conception d'un système de mesure	Collecte de l'information de base	Établissement de cibles	Rapports	Examen et amélioration de la performance
Agriculture et Agroalimentaire Canada						
Défense nationale						
Gendarmerie royale du Canada						
Parcs Canada						
Pêches et Océans						
Ressources naturelles Canada						
Santé Canada						
Service correctionnel Canada						
Transports Canada						
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada						

 Mise en oeuvre complète  Mise en oeuvre partielle  Mise en oeuvre limitée  Aucune mise en oeuvre



**Sans collecte des données essentielles, les ministères ne peuvent gérer efficacement l'écologisation de leurs opérations, encore moins obtenir des résultats dans ce domaine et en faire état.**

**Il est impossible, pour le moment, de présenter des rapports consolidés sur l'écologisation des opérations pour l'ensemble du gouvernement.**

accomplis et d'atteindre les cibles pour tous les aspects pertinents. Nous craignons que, sans collecte des données essentielles, les ministères ne puissent gérer efficacement l'écologisation de leurs opérations, encore moins obtenir des résultats dans ce domaine et en faire état. De plus, tant que chaque ministère n'aura pas recueilli de l'information de base, établi des cibles claires et assorties d'un calendrier, et élaboré des indicateurs réalistes et mesurables pour tous les aspects environnementaux applicables, leurs rapports sur le rendement seront incomplets. Ces lacunes rendent donc impossible, pour le moment, la présentation de rapports consolidés sur l'écologisation des opérations pour l'ensemble du gouvernement.

**2.45 Quatre ministères principaux ont fait quelques progrès.** Les quatre ministères principaux qui ont progressé vers l'application de la mesure de la performance de l'écologisation des opérations sont Santé Canada, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Ces ministères ont entrepris la mise en oeuvre de tous les éléments d'un système de mesure de la performance, mais nous avons constaté des lacunes en ce qui a trait à la qualité et à l'achèvement de la mise en oeuvre du système de mesure pour certains aspects environnementaux.

**2.46** Ces quatre ministères ont élaboré des plans d'action pour mettre en oeuvre la mesure de la performance. Ces plans prévoient des échéanciers et définissent les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles en matière d'environnement. Ils ont été communiqués à l'interne, bien que l'ampleur de la communication et de l'appui de la haute direction n'ait pas été évaluée. Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont élaboré des indicateurs pour tous les aspects environnementaux. La Défense

nationale et Ressources naturelles Canada n'ont pas d'indicateur de performance pour mesurer les achats de biens et services écologiques. Cette lacune est importante parce que le gouvernement achète tous les ans pour plus de huit milliards de dollars de biens et services.

**2.47** Trois des quatre ministères ont recueilli de l'information de base pour la plupart de leurs aspects environnementaux applicables au niveau national et ce, depuis plusieurs années. Nous avons constaté que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada se sert d'estimations pour mesurer la consommation d'énergie dans les immeubles fédéraux et en faire rapport. Nous nous attendions à ce que ce ministère, en tant que gardien principal, utilise des données réelles sur la consommation d'énergie et ses coûts.

**2.48** Les cibles établies par les quatre ministères ne sont pas toutes claires, réalistes, mesurables et assorties d'un calendrier. Par exemple, pour les matières et déchets dangereux, les ministères fixent des cibles générales telles que « réduire les risques environnementaux », « continuer à se conformer aux règlements » ou « afficher une tendance à la baisse du volume de déchets dangereux à éliminer ». Les cibles doivent être plus précises. Nous avons constaté également que ce ne sont pas toutes les cibles qui sont reliées directement à l'indicateur de performance utilisé. Pour la gestion du parc automobile, l'un des ministères mesure la consommation de carburant, mais sa cible consiste uniquement à entretenir les véhicules conformément aux recommandations du fabricant. Nous nous attendions à ce que les cibles ressemblent plutôt à : « réduction de x p. 100 de la consommation de carburant d'ici XX 200X ».

**2.49** Nous avons relevé dans les rapports sur le rendement remis au Parlement des lacunes pour tous les aspects environnementaux applicables.



Il y a également des faiblesses en ce qui concerne les liens à établir entre les résultats et les cibles et les engagements. Parmi les quatre ministères qui ont fait certains progrès, la Défense nationale est celui qui a fait le mieux pour ce qui est d'assurer l'intégralité et la qualité des données à fournir dans les rapports de rendement ministériel. Dans son rapport sur le rendement, ce Ministère indique les résultats par rapport aux cibles établies dans sa stratégie de développement durable d'une manière qui démontre clairement les impacts environnementaux de ses opérations.

**2.50** L'élément le moins développé du cadre de mesure de la performance pour tous les ministères que nous avons évalués est celui de l'examen et de l'amélioration de la performance. Il s'agit pourtant d'un élément fondamental pour améliorer la performance environnementale globale.

**2.51 Trois ministères progressent lentement.** Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service correctionnel Canada et Transports Canada s'acheminent peu à peu vers la mesure de la performance. Presque tous les éléments de cette mesure présentent des lacunes. Agriculture et Agroalimentaire Canada et Transports Canada n'ont défini qu'en partie leurs rôles, responsabilités et obligations redditionnelles en matière d'environnement. Transports Canada a déclaré que la mesure de la performance de l'écologisation des opérations n'a pas été prise en considération lorsque le système de gestion de l'environnement du Ministère a été conçu. Transports Canada a également commencé à élaborer un plan officiel pour mesurer la performance de ses opérations. Agriculture et Agroalimentaire Canada a recueilli des données sur certains endroits; mais ces données ne sont pas centralisées et il n'y a pas de mesures à l'échelle du Ministère pour sept des onze aspects environnementaux applicables.

**2.52** Aucun de ces trois ministères n'a communiqué les résultats de sa performance dans son rapport sur le rendement de 1999. Ils commencent à peine à faire un suivi de leur performance. Service correctionnel Canada reconnaît qu'il n'est pas encore arrivé au point où il peut effectuer un suivi continu de sa performance, mais il est en train de mettre en place plusieurs des instruments nécessaires.

**2.53** Étant donné l'état de développement peu avancé d'un grand nombre des éléments du cadre de mesure de la performance, ces ministères pourraient s'inspirer des quatre chefs de file et tirer des leçons de l'expérience de ces modèles pour établir les cibles et faire rapport des résultats.

**2.54 Trois ministères ont fait des progrès limités.** Pêches et Océans, Parcs Canada et la Gendarmerie royale du Canada ont fait des progrès limités vers la mesure de leur performance. La mise en application de la plupart des éléments du cadre de mesure présente des lacunes évidentes et importantes, la mise en application de certains éléments demeurant d'ailleurs au point mort.

**2.55** Pêches et Océans a retenu peu d'indicateurs de performance. Parcs Canada n'a pas défini ses rôles, ses responsabilités et ses obligations redditionnelles en matière d'environnement et n'a pas de banque centralisée de données sur ses aspects environnementaux. Les trois organisations accusent du retard dans la collecte de l'information de base. La Gendarmerie royale du Canada a établi des cibles pour un seul aspect environnemental. Parcs Canada a établi des cibles pour tous les aspects environnementaux, mais la plupart d'entre elles ne sont pas mesurables ni assorties d'un calendrier.

**2.56** Aucun de ces trois ministères n'a communiqué de résultats de la performance à l'interne ou dans son rapport sur le rendement de 1999. Puisqu'ils n'ont pas encore recueilli

**Les ministères ne récolteront pas tous les fruits de leur investissement dans les activités d'écologisation tant qu'ils n'auront pas recueilli de données de base, établi des cibles, surveillé leurs propres progrès et apporté les correctifs jugés nécessaires après examen des résultats.**

l'information nécessaire, ils ne peuvent pas examiner la performance et en faire le suivi.

**2.57** Somme toute, comme nous l'avons fait remarquer dans nos rapports de 1998 et de 1999, il serait tout à fait possible de réaliser des économies d'énergie de l'ordre de 60 millions de dollars à 120 millions de dollars et de réduire les impacts environnementaux. Mais les ministères ne récolteront pas tous les fruits de leur investissement dans les activités d'écologisation tant qu'ils n'auront pas recueilli des données de base, établi des cibles et des programmes pour les atteindre, surveillé leurs propres progrès et apporté les correctifs jugés nécessaires après examen des résultats. De nombreuses améliorations environnementales, dont une consommation plus efficiente de l'énergie et de l'eau, ainsi que la réduction des déchets et la prévention de la pollution, seraient possibles et pourraient se solder par une réduction des coûts. Tant les propriétaires que les locataires pourraient profiter de ces avantages.

#### Profil des autres ministères

**2.58** Les 20 autres ministères que nous avons évalués occupent une superficie de 3,3 millions de mètres carrés, ce qui ne

représente que 14 p. 100 de tout l'espace utilisé par les 30 ministères (voir la pièce 2.4). Ces ministères sont surtout des locataires — autrement dit, ils louent 81 p. 100 de leurs bureaux, soit de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), soit d'un propriétaire du secteur privé. Sept de ces 20 ministères possèdent et louent des immeubles et des installations, tandis que les 13 autres sont exclusivement locataires.

#### **2.59** Ce à quoi nous nous attendions.

Nous nous attendions à ce que ces 20 ministères soient en train de mettre en oeuvre un cadre de mesure de la performance. Nous nous attendions aussi à ce que ce cadre porte sur tous les aspects environnementaux applicables à leurs opérations. Celles-ci sont généralement moins importantes et comportent moins d'aspects environnementaux que celles des dix ministères principaux. Néanmoins, tous les éléments du cadre de mesure de la performance sont nécessaires pour gérer efficacement l'écologisation des opérations et pour mesurer les résultats de façon systématique. Les opérations de ces 20 ministères étant de moindre envergure que celles des ministères principaux, l'écologisation des opérations, dans leur cas, pourra être moins complexe et exiger moins d'efforts.

#### Pièce 2.4

##### Ventilation de la superficie occupée par les 20 autres ministères

Superficie totale occupée par les 20 ministères (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie appartenant aux 20 ministères et occupée par eux (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie louée de propriétaires du secteur privé et occupée par les 20 ministères (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie relevant de TPSGC et occupée par les 20 ministères	
			Superficie appartenant à TPSGC et dont TPSGC est responsable (milliers de m <sup>2</sup> )	Superficie louée par TPSGC qui en est responsable (milliers de m <sup>2</sup> )
3 290	636	472	1 175	1 006
100 %	19 %	14 %	36 %	31 %

Note : Les chiffres ont été arrondis.

**2.60 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada joue un rôle crucial.** À titre de gardien des locaux du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux est chargé de l'écologisation de 1,1 million de mètres carrés d'immeubles appartenant à l'État et occupés par les 20 ministères. Dans sa stratégie de développement durable et dans son rapport sur les plans et les priorités, le Ministère a établi des cibles d'écologisation des opérations dans les immeubles appartenant à l'État pour de nombreux aspects environnementaux. Il inclut dans son cadre de mesure de la performance environnementale les immeubles appartenant à l'État qu'occupent d'autres ministères. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Ministère progresse vers la mise en oeuvre d'un cadre de mesure de la performance environnementale pour les immeubles et les installations appartenant à l'État. Cependant, il ne collecte pas et ne communique pas de données sur les aspects environnementaux des immeubles et installations qu'il loue au nom des ministères.

**2.61 Contraintes liées aux locaux loués.** Nous reconnaissons que, pour les immeubles et les installations loués, la poursuite d'un grand nombre d'initiatives d'écologisation et la capacité de mesurer la performance dépendent du propriétaire. Dans certains cas, le ministère locataire ne peut pas poursuivre certaines initiatives d'écologisation comme des modifications structurelles et des programmes de réacheminement des déchets solides et dangereux. Nous nous attendions toutefois à ce que les ministères locataires poursuivent des initiatives d'écologisation et mesurent les résultats pour les aspects environnementaux où ils peuvent intervenir pour améliorer les résultats. Par exemple, afin de réduire la consommation d'eau et d'énergie ainsi que le volume des déchets solides dans les immeubles loués, les ministères peuvent modifier le comportement des employés, acheter du matériel de bureau peu énergivore et

recycler. En outre, lorsqu'un ministère est le locataire principal, il peut exercer certaines pressions pour assurer la réalisation de ses engagements envers l'écologisation des opérations.

**Les progrès ministériels sont très variés**

**2.62** Les 20 ministères ont progressé de manière très différente en ce qui a trait à la mise en oeuvre de la mesure de la performance environnementale de l'écologisation des opérations. Aucun de ces 20 ministères n'a mis pleinement en oeuvre un cadre de mesure de la performance de l'écologisation de tous les aspects environnementaux applicables à ses opérations. Six ministères ont accompli certains progrès dans la mise en oeuvre d'un tel cadre. Ces six ministères ont défini l'étendue et l'orientation de leur cadre, dégagé les aspects environnementaux applicables et défini les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles en matière d'environnement. Il existe des lacunes en ce qui concerne l'intégralité des données de base et la qualité des cibles et des résultats communiqués. Dans certains cas, les mécanismes de suivi et d'examen sont en place, mais le processus n'a pas été mis en oeuvre.

**2.63** Les 14 autres ministères dans ce groupe de 20 font des progrès modestes vers la mesure de leur performance ou en sont encore aux premières étapes. Leur cadre de mesure de la performance comporte des lacunes importantes. Certains de ces ministères n'ont pas de plan de mesure de la performance, n'ont pas défini leurs rôles, leurs responsabilités et leurs obligations redditionnelles, ont établi très peu de cibles et recueilli peu de données de base, et ne communiquent pas d'informations sur leur performance.

**2.64** Nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il existait de l'information sur la performance environnementale relative aux immeubles et aux installations qui ne sont pas la propriété de l'État — soit 45 p. 100 de la superficie totale occupée

**Les 20 autres ministères ont progressé de manière très différente en ce qui a trait à la mise en oeuvre de la mesure de la performance environnementale de l'écologisation des opérations.**

**Les ministères doivent établir une distinction entre la façon de remplir leurs engagements à l'égard de l'écologisation des opérations selon qu'il s'agit d'immeubles qui leur appartiennent ou d'immeubles qu'ils louent.**

par les 20 ministères (1,5 million de mètres carrés sur une superficie totale de 3,3 millions de mètres carrés). Il en a été de même pour les dix ministères principaux — dans ce dernier cas, 8 p. 100 de la superficie occupée (1,6 million de mètres carrés sur une superficie totale de 20,1 millions de mètres carrés).

**2.65** Quelques ministères poursuivent des initiatives d'écologisation dans les immeubles et installations loués en ce qui concerne la gestion des déchets solides et la consommation d'énergie. Ces initiatives visent surtout à modifier le comportement des employés. Par exemple, Solliciteur général Canada a recueilli pendant deux ans des données sur la performance relative au pourcentage de déchets recyclés et s'est fixé comme cible de recycler 75 p. 100 de ses déchets d'ici le 1<sup>er</sup> mars 2000. Afin d'améliorer l'efficacité énergétique, le Ministère s'est donné comme cible de faire en sorte que 50 p. 100 de tous les achats d'équipement de bureau soient, d'ici le 1<sup>er</sup> mars 2002, des achats de matériel éconergétique.

**Les engagements envers l'écologisation des opérations doivent être exprimés clairement**

**2.66** Les ministères se sont engagés à écologiser leurs opérations dans leur stratégie de développement durable et dans leurs rapports sur les plans et les priorités. Nous avons constaté que les ministères ne faisaient pas clairement la distinction entre la façon de remplir leurs engagements à l'égard de l'écologisation des opérations se déroulant dans des immeubles qui leur appartiennent, ou des opérations se déroulant dans des immeubles qu'ils louent. De plus, ils n'ont pas défini leur rôle de locataire ni ce qu'ils attendent du propriétaire.

**2.67** Dans la prochaine série de stratégies de développement durable, lesquelles doivent être déposées d'ici

décembre 2000, tous les ministères devraient définir clairement l'étendue de leur engagement à l'égard de l'écologisation des opérations et indiquer qui sera responsable de la mesure, de la communication, du suivi et de l'atteinte des résultats pour chacun des aspects environnementaux applicables à leurs opérations.

**Les ministères font face à des contraintes importantes**

**2.68** Nous avons demandé aux ministères de nous décrire les contraintes dont ils ont dû tenir compte pour élaborer et mettre en oeuvre un cadre de mesure de la performance de l'écologisation des opérations. Certaines contraintes communes constatées étaient les suivantes : priorités contradictoires; absence de leadership et d'orientation de la part des organismes centraux; absence d'un ensemble structuré de connaissances; manque de ressources; manque de données; absence de contrôle sur les opérations.

**2.69** Les ministères ont indiqué que le manque de leadership et d'orientation de la part d'organismes principaux les oblige à bâtir leurs systèmes de gestion de l'environnement du tout au tout.

**2.70** La plupart des ministères considèrent le manque de ressources comme une contrainte importante. Il faut beaucoup de temps et de ressources pour établir de nouveaux systèmes et de nouvelles procédures, et ces contraintes influent sur la rapidité avec laquelle les initiatives et les aspects environnementaux peuvent être mesurés et suivis efficacement. Il pourra s'écouler un certain temps entre le moment où des coûts sont engagés pour instaurer la mesure de la performance environnementale et celui où il sera possible de mesurer la performance et de constater des retombées positives.

## Les décideurs ont besoin de rapports sur l'ensemble du gouvernement

**2.71** Les rapports constituent un outil important de l'obligation redditionnelle et servent à communiquer les résultats obtenus. Les décideurs ont besoin d'un rapport objectif et équilibré sur la performance afin de pouvoir fournir l'assurance que l'écologisation des opérations gouvernementales est correctement ciblée, qu'elle progresse conformément aux échéanciers et favorise l'atteinte éventuelle de l'objectif d'un développement durable. Il faut un rapport consolidé que les parlementaires pourront utiliser comme point de comparaison pour évaluer les progrès accomplis dans l'ensemble du gouvernement. Un tel rapport est également utile pour rendre compte au public. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a constaté, après consultations, que les parlementaires veulent des rapports d'ensemble sur les questions horizontales comme le développement durable.

### Les indicateurs de performance communs sont peu utilisés

**2.72** Nous nous attendions à ce que les ministères utilisent des indicateurs communs de la performance environnementale afin de mesurer et de communiquer les résultats de leur progression vers l'écologisation d'activités opérationnelles semblables. Cette façon de procéder faciliterait la préparation des rapports pour l'ensemble du gouvernement.

**2.73** Notre examen des engagements ministériels à l'égard du développement durable et des rapports ministériels de 1999 sur le rendement nous a confirmé que peu de ministères présentent leurs résultats directement en fonction de leurs engagements. Nous avons constaté en outre que l'utilisation d'indicateurs de la performance similaires est faible; il n'est

donc pas possible de regrouper les résultats ni de donner aux parlementaires un aperçu de la performance et des progrès accomplis, dans l'ensemble du gouvernement, en ce qui a trait à la réalisation des engagements.

**2.74** Le Comité interministériel de la mesure de la performance des opérations durables du gouvernement propose une série d'indicateurs de performance parmi lesquels les ministères peuvent choisir ceux qu'ils utiliseront pour gérer leurs aspects environnementaux applicables. Mais les ministères peuvent également utiliser d'autres indicateurs de performance qui s'appliquent à leurs aspects environnementaux. Nous avons constaté que plus de la moitié des ministères avaient eu l'intention d'utiliser au moins un des indicateurs proposés par le Comité pour certains aspects environnementaux communs. Il s'agissait des indicateurs suivants :

- nombre de sites contaminés dépollués;
- nombre de mètres cubes d'eau consommés par année (par immeuble, occupant, m<sup>2</sup> de superficie);
- nombre total de kilomètres parcourus par les véhicules du parc automobile;
- nombre de véhicules utilisant des carburants de remplacement;
- nombre de gigajoules d'énergie consommés par année (par immeuble, occupant, m<sup>2</sup> de superficie);
- pourcentage et nombre de réservoirs d'entreposage conformes aux règlements.

**2.75** Notre examen des rapports ministériels sur le rendement a révélé que, contrairement à leurs intentions, les ministères, en général, n'utilisent pas les indicateurs proposés par le Comité ni d'autres indicateurs communs de performance pour communiquer les résultats. À moins que tous les ministères utilisent les mêmes indicateurs de performance, pour chaque aspect

**Il faut un rapport consolidé que les parlementaires pourront utiliser comme point de comparaison pour évaluer les progrès de l'ensemble du gouvernement.**

**Les ministères n'utilisent pas d'indicateurs communs pour communiquer les résultats.**



**Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur la performance environnementale, ou ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre.**

environnemental s'appliquant à tous, il ne sera jamais possible d'obtenir des mesures valables pour l'ensemble du gouvernement.

**2.76** Peu de ministères ont progressé au point où ils peuvent vraiment communiquer de l'information sur la performance à l'aide d'indicateurs quantifiables et axés sur les résultats. Certains des indicateurs les plus facilement quantifiables proposés par le Comité, comme le nombre de gigajoules d'énergie consommés, pourraient être utilement consolidés dans un ensemble d'indicateurs de base. Ces indicateurs pourraient permettre de regrouper l'information sur la performance dans un rapport sur la performance de l'écologisation des opérations de l'ensemble du gouvernement. Quoi qu'il en soit, l'on retrouve encore de nombreuses faiblesses dans la collecte de données essentielles et dans l'établissement des cibles. Même si les ministères élaborent des systèmes plus rigoureux de mesure de la performance environnementale, il faudra quand même s'assurer qu'il y a cohérence entre l'information communiquée pour chaque ministère et celle présentée pour l'ensemble de l'administration fédérale et s'efforcer aussi d'assurer l'uniformité dans les rapports des ministères et du gouvernement.

#### **Rapport sur le respect des règlements fédéraux**

**2.77** Nous avons examiné les aspects environnementaux qui sont soumis à divers règlements fédéraux — sites contaminés, matières dangereuses, gestion des parcs, substances appauvrissant la couche d'ozone, réservoirs de stockage du pétrole, rejets et déversements. Pour les aspects applicables, nous avons constaté que moins d'un tiers des ministères communiquent de l'information sur le respect des règlements fédéraux dans leurs rapports sur le rendement. Il est important que le Parlement reçoive en temps

opportun de l'information exacte montrant que les lois et règlements fédéraux sont respectés. *Le Rapport sur l'application de la Loi sur les carburants de remplacement*, déposé tous les ans par le Président du Conseil du Trésor, en est un bon exemple.

#### **Il n'existe pas d'organisme central permettant de préciser les normes communes à utiliser pour la communication de l'information sur l'environnement**

**2.78** Nous nous attendions à ce que le gouvernement désigne un organisme responsable de la coordination et du suivi des rapports sur les progrès de la mise en oeuvre du développement durable. Cet organisme fournirait l'assurance que les rapports au Parlement ont permis la surveillance de la performance ministérielle ainsi que celle de la performance de l'administration fédérale dans son ensemble. Nous croyons que cet organisme devrait également élaborer des normes relatives aux rapports des ministères. Ces normes auraient pour objectif de promouvoir la production, par les ministères, d'une information cohérente et crédible sur la performance environnementale, information qui serait présentée de manière à pouvoir être consolidée. En outre, cet organisme regrouperait l'information dans un rapport sur la performance de l'ensemble de l'administration fédérale, qui serait déposé au Parlement. Dans des rapports antérieurs, le vérificateur général a fait ressortir la nécessité de produire des rapports consolidés sur l'état de l'écologisation dans l'ensemble du gouvernement.

**2.79 Le leadership est fragmenté.** Aucune organisation n'a été chargée d'établir une méthode fédérale uniforme, intégrée et cohérente pour communiquer l'information sur la performance environnementale, ou ne juge devoir assumer un rôle de leader à ce chapitre. Le Secrétariat du Conseil du Trésor laisse entendre que le leadership devrait être assuré par les ministères principaux

chargés de l'établissement des politiques. Environnement Canada estime que ce n'est pas à lui d'aider tous les ministères à élaborer un système de gestion de l'environnement, mais qu'il est prêt à faire connaître son modèle aux autres ministères.

**2.80** À notre avis, ce manque de leadership au niveau central a des conséquences négatives sur l'application de la mesure de la performance et sur les rapports connexes. Certains ministères ont certes puisé à l'ensemble des expériences, produits, procédures et protocoles élaborés par d'autres ministères ou par des comités interministériels, mais à leur avis, une démarche gouvernementale plus centralisée leur serait utile. De plus, les ministères ont indiqué qu'un plan d'action gouvernemental à long terme, décrivant les priorités de la gestion de l'environnement, les aiderait à mieux prévoir l'orientation du gouvernement et à établir leurs plans d'action ministériels en conséquence. Malheureusement, aucun plan d'action de ce genre n'existe actuellement et chaque ministère est essentiellement livré à lui-même et doit s'en tenir à son propre échéancier et à ses propres priorités en ce qui a trait à la mesure de sa performance.

**2.81 Le Secrétariat du Conseil du Trésor juge devoir assumer un rôle de facilitateur.** Les ministres sont individuellement responsables de la communication des résultats des activités d'écologisation de leur ministère. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de la coordination de l'établissement des rapports ministériels sur le rendement. Mais le Secrétariat décrit son rôle comme étant principalement un rôle de facilitateur, c'est-à-dire promouvoir la mise en place de mécanismes de communication de l'information sur des questions horizontales et cerner les possibilités d'améliorations futures. La Division des mesures de rendement et responsabilisation du Secrétariat du Conseil du Trésor

a examiné l'état actuel des rapports sur le rendement au chapitre du développement durable dans son ensemble. Elle a conclu que le regroupement des indicateurs de la performance améliorerait les rapports du gouvernement sur la réalisation de son programme de développement durable, dont l'écologisation des opérations gouvernementales constitue un aspect important. Nous appuyons les conclusions du Secrétariat et ses efforts en vue d'améliorer, de recueillir et de diffuser l'information sur la performance. À notre avis, le Secrétariat doit faire plus que de la facilitation. Il est peu probable qu'un facilitateur puisse établir des normes de présentation de l'information sur la performance environnementale qui permettraient d'obtenir de l'information ministérielle cohérente et crédible pouvant par la suite être consolidée et communiquée dans un rapport couvrant l'ensemble de l'administration fédérale.

#### Un leadership est-il exercé ailleurs?

**2.82** Quelques initiatives interministérielles en cours ont trait à la mesure de la performance et à la production de rapports sur l'écologisation des opérations. Au niveau opérationnel, le Comité interministériel de la mesure de la performance des opérations durables du gouvernement a été formé en 1997 afin de définir et de promouvoir l'utilisation de mesures communes, et de fournir une orientation centrale pour la mesure de la performance et la production des rapports sur l'écologisation des opérations. Ce comité a dressé une liste d'indicateurs de performance proposés pour quelques aspects environnementaux et il a publié un guide d'interprétation. Mais, comme nous l'avons déjà indiqué, ces mesures ne sont pas utilisées actuellement pour les rapports externes et le Comité n'a pas le pouvoir de les imposer.

**2.83** Un autre comité interministériel, le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement, a été créé en 1995, afin que les ministères échangent leurs expériences, de l'information et des

**Le manque de leadership au niveau central a des conséquences négatives sur l'application de la mesure de la performance et sur les rapports connexes.**

**Chaque ministère est livré à lui-même et doit s'en tenir à son propre échéancier et à ses propres priorités.**



**Les initiatives  
interministérielles  
actuelles sont  
incomplètes et  
ponctuelles.**

**D'ici 2002, nous  
prévoyons que le  
gouvernement  
pourra produire un  
rapport d'ensemble  
sur l'écologisation de  
ses opérations.**

outils concernant la mise en place de systèmes de gestion de l'environnement. Il y a en outre le Réseau interministériel pour l'élaboration de stratégies de développement durable. Ce réseau a proposé huit initiatives visant à coordonner le développement durable au sein du gouvernement. Deux d'entre elles sont pertinentes pour la présente vérification : *Federal House in Order : A Strategy for Excellence*; et *Knowledge and Information/Indicators and Reporting*. Mais, en janvier 2000, ces initiatives venaient d'être lancées et un plan d'action coordonné pour le développement durable, tel qu'envisagé par le Réseau, n'avait pas encore été élaboré, approuvé ou mis en oeuvre.

**2.84** Comme nous l'avons indiqué auparavant, une initiative est en cours afin de remplir les engagements pris par le Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais le groupe de travail chargé de cette initiative ne possède pas les données de base ni les données sur l'année en cours nécessaires pour établir des cibles annuelles de réduction des émissions de gaz de cette nature produites pour l'ensemble du gouvernement. Il est essentiel d'obtenir ces données pour élaborer un cadre de responsabilisation qui garantira que le fédéral oeuvrera continuellement à la réalisation des engagements du Protocole de Kyoto et à la communication de ses progrès à ce chapitre.

**2.85** En résumé, les initiatives interministérielles constituent un premier pas utile pour fournir des cadres d'intervention et une orientation. Mais les initiatives interministérielles actuelles sont incomplètes et ponctuelles, et il n'y a pas de leadership au niveau central pour coordonner, structurer et approuver les propositions. Nous doutons que les ministères, s'ils ne peuvent compter sur une orientation centrale et s'ils n'ont pas conscience de l'urgence d'agir, puissent

réussir à mettre en place des systèmes de mesure de la performance et que l'on puisse un jour produire des rapports connexes portant sur l'ensemble du gouvernement.

## **Il faut agir maintenant**

**2.86 Mettre de l'ordre dans la maison fédérale d'ici 2002.** Nous évaluons qu'il peut falloir jusqu'à cinq ans avant de mettre en oeuvre pleinement la mesure de la performance de l'écologisation des opérations. Les ministères ont accepté de mettre en oeuvre ce système de mesure en 1997 lorsqu'ils ont fait connaître leurs engagements portant sur le développement durable. D'ici 2002, nous prévoyons que le gouvernement pourra produire un rapport d'ensemble sur l'écologisation de ses opérations. Plusieurs mesures peuvent être prises dès maintenant pour améliorer et accélérer la mise en oeuvre de la mesure de la performance.

**2.87 Mesures à prendre d'ici l'automne 2001.** Nous nous attendons à ce que les 30 ministères appliquent entièrement, d'ici l'automne 2001, tous les éléments de leur cadre de mesure de la performance, mesurent tous les aspects environnementaux relatifs à l'écologisation des opérations dans les immeubles et les installations et présentent des rapports à ce sujet. Les grands écarts entre les 30 ministères en ce qui concerne le niveau et le rythme des progrès sont inquiétants. La réaffirmation récente, dans le discours du Trône, de l'engagement du gouvernement envers l'écologisation des opérations indique qu'il faut agir maintenant.

**2.88 Les ministères devraient prendre des mesures immédiates pour :**

- combler les lacunes relatives à la collecte systématique des données de base et des données opérationnelles;
- établir des cibles quantifiables, assorties d'un calendrier, et

communiquer les résultats à l'aide d'indicateurs de performance reliés aux cibles ainsi qu'aux engagements ministériels et gouvernementaux en matière d'environnement;

- combler les lacunes de la mesure de la performance et de la communication de l'information connexe compte tenu des exigences législatives;
- pousser plus avant les initiatives d'écologisation des opérations ministérielles dans les immeubles et installations loués;
- intégrer aux cadres de mesure de la performance environnementale la mesure de la performance de l'écologisation des opérations ministérielles dans les immeubles et installations loués;
- définir clairement, dans les prochaines stratégies ministérielles de développement durable, l'étendue de l'engagement ministériel envers l'écologisation des opérations dans les immeubles et installations loués ou qui appartiennent à l'État. Les responsabilités du propriétaire et du locataire devraient être précisées.

**2.89** À titre de gardien principal des locaux du gouvernement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait assumer le leadership et collaborer avec les ministères pour assurer une mesure appropriée de la performance relativement à l'écologisation des opérations dans les immeubles et installations loués.

*Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui est un organisme de services communs, travaille avec d'autres ministères pour améliorer l'évaluation de l'écologisation des opérations dans les immeubles appartenant à l'État ou loués par celui-ci. Ses pratiques facilitent l'achat de biens et de services écologiques*

*par ses clients, et ses pratiques de location comportent des incitatifs à l'adoption de comportements respectueux de l'environnement. Sa stratégie de développement durable, mise à jour, établira les responsabilités de communication et de suivi des résultats qui respecteront les mandats relatifs des ministères ayant la garde de biens immobiliers, des ministères locataires et des propriétaires. Elle comprendra en outre un cadre de communication de rapports sur le rendement pour les installations louées par TPSGC et occupées par d'autres ministères. Depuis 1997-1998, TPSGC communique de tels rapports concernant les immeubles appartenant à l'État dont il a la garde, en s'efforçant continuellement d'améliorer les objectifs, les indicateurs de mesure et les données de base*

**2.90** L'absence d'un leadership constant, au niveau central, est préoccupante. Le gouvernement doit établir une méthode systématique au niveau fédéral pour mesurer l'écologisation des opérations et communiquer de l'information à ce sujet. Il doit également pouvoir regrouper l'information sur la performance de l'écologisation des opérations dans les ministères dans un rapport consolidé, portant sur l'ensemble du gouvernement, qui décrira au Parlement sa performance au chapitre de l'écologisation de l'ensemble de ses opérations.

**2.91** Le Bureau du Conseil privé devrait collaborer avec les organisations principales, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, afin d'établir un plan d'action et un échéancier qui permettront de renforcer les capacités au chapitre de la mesure de la performance et de la communication de l'information connexe. Ce plan d'action devrait préciser l'attribution ou le partage des

L'absence d'un leadership constant, au niveau central, est préoccupante.

**Le gouvernement ne peut toujours pas fournir un tableau global de ses progrès.**

**responsabilités dans les domaines suivants :**

- l'élaboration de normes et de conventions en matière de communication de l'information;
- la prestation de conseils aux ministères et la mise à jour des lignes directrices actuelles;
- l'écologisation et la mesure de la performance dans les immeubles et installations loués;
- l'établissement d'une série d'indicateurs communs en vue des rapports consolidés;
- la structuration et l'organisation des initiatives interministérielles en cours;
- la coordination de la préparation de données consolidées sur la performance;
- la vérification de l'intégrité des données consolidées sur la performance;
- la communication de données consolidées sur la performance.

**2.92 Le temps commence à presser.**

À moins que le gouvernement n'élabore un plan d'action dès maintenant, il ratera la possibilité d'influencer l'élaboration des stratégies ministérielles de développement durable qui doivent être présentées en décembre 2000 ainsi que les rapports ministériels de 2001 sur le rendement.

## **Conclusion**

**2.93** La nécessité de gérer des questions horizontales comme l'écologisation des opérations est une réalité des gouvernements modernes. Au niveau opérationnel, l'engagement envers l'écologisation des opérations est manifeste. Cependant, montrer que l'on réussit peu à peu à mettre de l'ordre dans ses affaires fait partie intégrante des

responsabilités de gérance du gouvernement et de sa contribution au développement durable. L'engagement du gouvernement envers l'écologisation de ses propres opérations remonte à dix ans, mais le gouvernement ne peut toujours pas fournir au Parlement, ni aux Canadiens, un tableau global de ses progrès. Le gouvernement n'arrive pas non plus à communiquer les résultats qu'il a obtenus quant à l'atteinte des cibles fixées pour l'ensemble de ses opérations, par exemple son engagement de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Si le gouvernement ne peut montrer qu'il est capable de gérer efficacement sa performance opérationnelle et d'en communiquer les résultats, comment peut-il accomplir la tâche plus vaste et plus complexe qui consiste à intégrer les principes du développement durable aux décisions qui portent sur ses politiques et ses programmes?

**Réponse interministérielle coordonnée par le Bureau du Conseil privé :**

*L'évaluation de la performance est essentielle pour mesurer les progrès. Le commissaire reconnaît lui-même que cela pourrait prendre cinq ans pour étendre l'évaluation de la performance en matière d'écologisation à l'ensemble de la fonction publique. Plusieurs ministères ont accompli des progrès importants concernant l'établissement de systèmes de gestion de l'environnement qu'ils adaptent à leurs priorités.*

*Les recommandations formulées dans le chapitre donnent une indication claire et utile des mesures que pourraient adopter les ministères pour mieux donner suite à l'engagement du gouvernement d'écologiser ses opérations. La mise en oeuvre intégrale de l'évaluation de la performance environnementale est un processus à plus long terme qui est déjà amorcé.*

*Les prochaines stratégies de développement durable des ministères refléteront les leçons tirées ces dernières années. Le défi variera grandement entre*

ceux-ci étant donné la grande diversité des activités gouvernementales. Les recommandations faites seront prises en compte au fur et à mesure que ces stratégies seront élaborées et que les ministères examineront leurs activités à court et à long terme à la lumière du présent chapitre.

Dans le discours du Trône, le gouvernement a réaffirmé son engagement d'écologiser ses opérations et de rendre compte de ses progrès aux Canadiens.

Ce chapitre porte non pas sur les activités effectivement réalisées pour donner suite à l'objectif fixé, mais plutôt sur les processus utilisés pour rendre compte de l'écologisation des opérations. De fait, les ministères ont fait des progrès, établissant leurs propres systèmes de gestion de l'environnement et les adaptant aux aspects prioritaires de leurs activités. C'est là un élément à ne pas perdre de vue étant donné l'ampleur et la complexité de l'activité gouvernementale.

Cela dit, les commentaires du chapitre concernant l'importance d'établir des

indicateurs communs pour les opérations gouvernementales et la communication collective de l'information sont acceptés. Les ministères poursuivront leurs efforts pour adopter de tels indicateurs et améliorer leur communication de données conformément aux priorités établies à l'aide de leurs systèmes de gestion de l'environnement. Pour ce faire, il faudra manifestement se doter de meilleurs moyens et ce, pour l'ensemble des activités des ministères.

Un plan d'action comme celui qui a été recommandé et un cadre de responsabilisation aideraient, de toute évidence, à communiquer de façon plus uniforme l'information sur les progrès accomplis. Les mesures nécessaires seront donc prises pour s'assurer que les ministères les plus aptes à agir efficacement à cet égard jouent leur rôle.

À cette fin, le Bureau du Conseil privé a commencé à discuter, avec les ministères nommés, des responsabilités à partager pour gérer efficacement ce dossier.



## À propos de la vérification

Il y a trois ans, nous avons entrepris un projet de comptabilisation du développement durable. Ce projet visait principalement à renforcer la capacité des ministères et des organismes à mettre en oeuvre certains éléments clés du développement durable. Nos études antérieures pertinentes pour la présente vérification visaient à aider les ministères à concevoir des outils pour mesurer les impacts environnementaux de leurs opérations. Cette année, nous avons délaissé le renforcement des capacités pour nous tourner vers la vérification. Nous nous sommes concentrés exclusivement sur la performance environnementale des opérations internes des ministères.

### Objectif

Notre vérification avait pour objectif de fournir au Parlement une évaluation des progrès accomplis par les ministères au regard de l'application de mesures de la performance environnementale des opérations gouvernementales. Nous voulions également évaluer la capacité de communiquer au Parlement de l'information sur l'écologisation des opérations de l'ensemble du gouvernement. Nous nous attendons à ce que les résultats de cette vérification aident les ministères et les organismes à mettre en oeuvre la mesure de la performance environnementale et à améliorer l'information fournie aux décideurs ministériels et au Parlement. La vérification fournira également au commissaire à l'environnement et au développement durable de l'information de base importante pour de futures vérifications.

### Étendue

Notre vérification a porté sur l'évaluation de l'application de la mesure de la performance de l'écologisation des opérations dans les 28 ministères et organismes qui ont déposé une stratégie de développement durable en décembre 1997. De plus, Parcs Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont été inclus dans notre vérification.

### Méthode

Afin d'obtenir les éléments probants nécessaires et d'évaluer les progrès, nous avons demandé aux ministères de répondre à un questionnaire. Ce questionnaire posait des questions comme :

- Quels aspects environnementaux s'appliquent aux opérations?
- Quels indicateurs de performance sont utilisés pour mesurer la performance?
- Des données de base ont-elles été établies pour les aspects environnementaux applicables?
- Quelles cibles ont été fixées pour les aspects environnementaux?
- Les résultats ont-ils été communiqués?
- Quelles contraintes ont été subies dans l'application de mesures de la performance de l'écologisation des opérations?

Nous avons également demandé aux ministères de fournir leur plan pour mesurer la performance environnementale, des exemples d'avantages et de mesures correctives découlant de la mesure de la performance ainsi que des échantillons des rapports sur le rendement.

Nous avons analysé mais n'avons pas vérifié l'information contenue dans les réponses à notre questionnaire. Nous nous sommes fiés aux affirmations faites par les ministères dans le questionnaire et à notre examen de la documentation pertinente fournie par les ministères pour obtenir l'assurance de vérification relative à nos constatations sur les progrès ministériels.

Nous avons également mené des entrevues avec le personnel clé chargé de la mesure de la performance environnementale et des rapports connexes au Secrétariat du Conseil du Trésor, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, à Ressources naturelles Canada et à Environnement Canada. Nous avons examiné les dossiers, rapports et documents pertinents, à mesure qu'ils ont été portés à notre attention. Enfin, nous avons suivi les travaux relatifs aux diverses initiatives interministérielles d'écologisation des opérations et de mesure de la performance.

## **Critères**

Tout au long du chapitre, nous définissons nos nombreuses attentes à l'égard de la mesure de la performance de l'écologisation des opérations gouvernementales.

Nos attentes particulières relatives à l'intégralité et à la qualité de l'information dans l'évaluation des progrès ministériels se fondaient sur un cadre de mesure de la performance qui comprend les éléments suivants : définition de l'étendue et de l'orientation du cadre, conception d'un système de mesure, collecte de l'information de base, établissement de cibles, rapports, et examen et amélioration de la performance. Nos attentes relatives à la mise en place des éléments de ce cadre sont décrites dans la pièce 2.2 du présent chapitre. Ce cadre est conforme à la norme internationale ISO 14031 et a été présenté dans le chapitre 8 du Rapport du commissaire (1999).

## **Équipe de vérification**

Directeur principal : Dan Rubenstein

Mary Louise Sutherland

Ann Wesch

Andrea Daezli

Ryan Colley

Stephanie Kalt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.



## Annexe A

### Glossaire

**Aspect environnemental** — élément des activités, des produits ou des services d'une organisation qui peut interagir avec l'environnement, fournir de l'information à des utilisateurs internes ou externes. (Source : *Organisation internationale de normalisation*, ISO 14031)

**Cible environnementale** — exigence détaillée relative à la performance, mesurée dans la mesure du possible et applicable à l'organisation ou à certains de ses éléments, qui découle des objectifs environnementaux et qui doit être fixée et atteinte pour réaliser les objectifs. (Source : ISO 14031)

**Comptabilisation du développement durable** — un cadre de suivi de l'information qui intègre les coûts et les avantages internes (privés) et externes (sociétaux) et appuie les évaluations des conséquences à court et à long terme des activités et des projets des points de vue environnemental, social et économique. (Source : Commissaire à l'environnement et au développement durable)

**Développement durable** — développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. (Source : *Loi sur le vérificateur général*)

**Écologisation des opérations gouvernementales** — initiative pour tous les ministères fédéraux sur la façon d'intégrer les facteurs environnementaux dans la gestion de leurs opérations. (Source : *Guide de l'écogouvernement*)

**Impact sur l'environnement, impact environnemental** — modification bénéfique ou préjudiciable de l'environnement résultant en tout ou en partie des activités, produits ou services d'une entreprise. (Source : *La comptabilisation du coût complet du point de vue de l'environnement*, ICCA 1997)

**Indicateur de performance environnementale** — variable qui donne de l'information sur la performance environnementale d'une organisation. (Source : ISO 14031)

**Organisation internationale de normalisation (ISO)** — fédération mondiale d'organismes de normalisation nationaux qui rédige des normes internationales. La norme internationale ISO 14031 « Évaluation de la performance environnementale » appuie les normes ISO 14001 et 14004. Il s'agit d'une ébauche de norme internationale qui oriente la conception et l'utilisation d'un système d'évaluation de la performance environnementale dans une organisation. (Source : ISO 14031)

**Performance environnementale** — résultats de la gestion des impacts environnementaux d'une organisation. (Source : ISO 14031)



## **Annexe B**

### **Liste des ministères étudiés**

Voici la liste des 30 ministères à qui nous avons demandé de répondre au questionnaire :

Affaires des anciens combattants Canada  
Affaires indiennes et du Nord Canada  
Agence canadienne de développement international  
Agence canadienne d'évaluation environnementale  
Agence canadienne d'inspection des aliments  
Agence de promotion économique du Canada atlantique  
Agence des douanes et du revenu du Canada  
Agriculture et Agroalimentaire Canada  
Bureau du vérificateur général du Canada  
Citoyenneté et Immigration Canada  
Développement des ressources humaines Canada  
Développement économique du Canada pour les régions du Québec  
Diversification économique de l'Ouest Canada  
Environnement Canada  
Gendarmerie royale du Canada  
Industrie Canada  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Ministère de la Défense nationale  
Ministère des Finances  
Ministère de la Justice  
Parcs Canada  
Patrimoine canadien  
Pêches et Océans  
Ressources naturelles Canada  
Santé Canada  
Secrétariat du Conseil du Trésor  
Service correctionnel Canada  
Solliciteur général du Canada  
Transports Canada  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



## **Chapitre 3**

**L'aide gouvernementale aux  
investissements dans le secteur  
de l'énergie**

## Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	3-5
<b>Introduction</b>	3-7
Survol du secteur de l'énergie	3-7
La politique sur l'énergie, une responsabilité partagée	3-9
Objet de l'étude	3-10
<b>Observations</b>	3-10
<b>Dépenses gouvernementales et réglementation</b>	3-10
Dépenses fédérales	3-11
Autre aide fédérale	3-13
<b>Le régime fiscal et les investissements dans le secteur de l'énergie</b>	3-14
Les recettes du gouvernement fédéral dans le secteur de l'énergie	3-14
Les incitatifs fiscaux actuels pour les investissements dans le secteur de l'énergie	3-14
Les redevances et la déduction relative aux ressources	3-16
Estimer les dépenses fiscales liées aux ressources	3-18
<b>Le traitement fiscal actuel des investissements dans les énergies renouvelables est-il le même que celui des investissements dans les énergies non renouvelables?</b>	3-20
<b>Investir dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique</b>	3-22
<b>Conclusion</b>	3-24
<b>À propos de l'étude</b>	3-27
<b>Pièces</b>	
3.1 Sources d'énergie et utilisations	3-8
3.2 Augmentation des besoins en énergie au Canada – Projections jusqu'en 2020	3-9
3.3 Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1970-1971 à 1998-1999	3-11
3.4 Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1987-1988 à 1998-1999	3-12
3.5 Recettes fédérales tirées de l'énergie, de 1970-1971 à 1998-1999	3-15
3.6 Impôt fédéral sur le revenu des sociétés payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité	3-16
3.7 Effets des amortissements accélérés	3-17
3.8 Relations entre la déduction relative aux ressources et les redevances à la Couronne pour les activités en amont – Industrie pétrolière et gazière, 1983-1996	3-18
3.9 Différences entre l'amortissement pour l'impôt et l'amortissement comptable dans l'industrie pétrolière et gazière	3-19
<b>Annexes</b>	
A. Points saillants des dépenses et de la réglementation du gouvernement fédéral en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie	3-29
B. Points saillants de l'appui du gouvernement aux investissements dans le secteur de l'énergie dans le cadre du régime fiscal	3-35
C. Dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise concernant les investissements dans le secteur de l'énergie	3-38

11

5

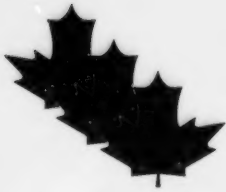
2

1

1

1

1



# L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

## Points saillants

**3.1** Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les encouragements ou incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

**3.2** Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorise pas particulièrement le secteur des énergies non renouvelables par rapport au secteur des énergies renouvelables. Nous avons de plus constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux pour diverses raisons. La plupart des dépenses fédérales et des encouragements fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

**3.3** Toutes les formes d'énergie sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables ne présentent pas actuellement ces caractéristiques. De même, les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ont souvent une période de récupération trop longue pour avoir la préférence.

**3.4** Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficiente. Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

## Contexte et autres observations

**3.5** En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008-2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

**3.6** Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprenaient le pétrole, le gaz naturel et le charbon (qui sont des combustibles fossiles), et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprenaient l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées.

**3.7** Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. La plupart des dispositions fiscales fédérales qui existent aujourd'hui permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit les impôts exigibles de l'exercice, mais qu'il paiera plus tard des impôts plus élevés. Les amortissements accélérés constituent un avantage surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

**3.8** Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait remarquer, de nombreux projets d'exploitation d'énergies renouvelables ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable. Il y a trois raisons à cela : les marchés sont difficiles à pénétrer; les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus que les produits dérivés des énergies non renouvelables; les périodes de récupération sont souvent plus longues.



## Introduction

**3.9** En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008–2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada (RNCan) estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

**3.10** Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont approuvé, en avril 1998, un processus d'élaboration d'une stratégie de mise en oeuvre nationale pour répondre aux changements climatiques. Seize tables de concertation ou groupes de travail, comprenant environ 450 personnes ayant de nombreux points de vue sur les changements climatiques, ont été créés pour examiner les incidences, les coûts et les avantages de l'application du *Protocole de Kyoto*. Chaque table de concertation devrait préparer un ensemble d'options que les ministres doivent étudier au cours d'une série de réunions qui auront lieu en 2000–2001.

**3.11** Pour traiter la question des changements climatiques, on peut avoir recours à deux moyens importants, soit utiliser l'énergie avec plus d'efficacité ou établir une combinaison plus durable de sources d'énergie, ce qui signifie un plus

grand recours aux sources renouvelables. L'efficacité énergétique est largement reconnue comme un moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier le dioxyde de carbone. Les sources d'énergie renouvelable telles que l'eau, la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), le vent et le soleil, peuvent fournir au Canada un approvisionnement en énergie à long terme, sûr et sans danger pour l'environnement.

**3.12** Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprennent le pétrole, le gaz naturel et le charbon, qui sont des combustibles fossiles, et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprennent l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse, l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées. Les « autres sources d'énergie » comprennent le méthanol/méthane et la pile à hydrogène. Il s'agit de sources d'énergie renouvelable ou non renouvelable.

### Survol du secteur de l'énergie

**3.13** Le développement économique des sociétés modernes est tributaire de l'énergie. La pièce 3.1 montre les nombreuses sources d'énergie et leurs utilisations. Selon RNCan, la consommation canadienne d'énergie était, en 1997, de 39 p. 100 dans le secteur industriel, de 27 p. 100 dans le secteur des transports, de 18 p. 100 dans le secteur résidentiel, de 13 p. 100 dans le secteur commercial et de 3 p. 100 dans le secteur agricole. Au Canada, la consommation d'énergie varie selon les régions à cause de la densité et de la composition de la population, du climat et de la combinaison des activités industrielles.

**3.14** En 1997, l'électricité comblait 24 p. 100 des besoins du Canada en

**Le développement économique des sociétés modernes est tributaire de l'énergie.**

énergie. Pour déterminer les effets de l'électricité sur l'environnement, il est important de comprendre comment elle est produite. Plus de la moitié de l'électricité du Canada est issue de projets d'aménagement hydroélectrique, dont la plupart sont de grands projets qui peuvent avoir des effets nuisibles sur l'environnement, par exemple lorsqu'il faut inonder des terres pour créer de vastes réservoirs. Les centrales nucléaires et les centrales à combustibles fossiles produisent presque tout le reste de l'électricité du pays. Certaines formes d'énergie renouvelable, telles que le vent, l'énergie solaire et la biomasse, produisent aussi de l'électricité, mais la quantité totale produite est minime.

**3.15** RNCan a estimé l'augmentation des besoins en énergie d'ici 2020. Comme l'indique la pièce 3.2, les sources d'énergie non renouvelable seront utilisées pour satisfaire la plupart de ces besoins. Cependant, l'extraction, la production et l'utilisation des combustibles fossiles produisent des gaz à effet de serre, ce qui a une incidence sur les changements climatiques. Les sources d'énergie intérieures ou étrangères peuvent répondre

aux besoins du Canada. Tant et aussi longtemps que les Canadiens et l'industrie canadienne auront besoin de plus d'énergie et qu'ils seront disposés à payer pour l'obtenir, les fournisseurs la leur procureront.

**3.16** Les besoins intérieurs en énergie combinés aux possibilités d'exportation sont les éléments moteurs de la production d'énergie au Canada. Pour certains produits dérivés des énergies, tels que l'électricité, il existe un lien assez étroit entre les besoins du Canada et sa production. Pour d'autres produits, tels que le pétrole et le gaz, le lien n'est pas aussi étroit.

**3.17** Les sources d'énergie non renouvelable ont tendance à être échangées sur les marchés internationaux qui fixent leur prix. Changer la production canadienne ne changera pas nécessairement la quantité d'énergie utilisée par les Canadiens ou le prix qu'ils paient. Par contre, des changements à l'échelle internationale touchant le prix de ces sources d'énergie ou l'approvisionnement pourraient bien avoir des répercussions sur les consommateurs canadiens. Le Canada

### Pièce 3.1

#### Sources d'énergie et utilisations

		Énergies non renouvelables				Énergies renouvelables						Autres				
Source	Utilisation	Pétrole	Gaz naturel	Charbon	Énergie nucléaire	Propane	Eau (projets hydro-électriques)	Vent	Soleil	Cellule photovoltaïque	Biomasse	Éthanol	Énergie géothermique	Vagues et marées	Méthanol/méthane	Pile à hydrogène
Transport <sup>1</sup>		✓	✓			✓						✓			✓	✓
Résidentielle <sup>2</sup>		✓	✓			✓			✓		✓		✓			
Commerciale <sup>2</sup>		✓	✓			✓			✓				✓			
Industrielle <sup>2</sup>		✓	✓	✓					✓		✓					
Agricole <sup>2</sup>		✓	✓			✓		✓	✓							
Électricité		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓

<sup>1</sup>Exclut l'utilisation de l'électricité.

<sup>2</sup>Exclut l'utilisation de l'électricité et le transport.

<sup>3</sup>Autres sources d'énergie : sources d'énergie renouvelable ou non renouvelable.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable

a de grandes réserves de pétrole, de gaz naturel et de charbon et il les utilise pour satisfaire aux besoins en énergie des Canadiens. Elles présentent donc des avantages sur le plan économique.

**3.18** L'industrie pétrolière et gazière du Canada est importante et dynamique. Les dépenses nettes du secteur en amont (exploration et production) de l'industrie étaient d'environ 28,4 milliards de dollars en 1998. Cette même année, les entreprises ont produit plus de deux millions de barils de pétrole brut par jour et environ 16 milliards de pieds cubes de gaz naturel par jour; elles ont exporté environ la moitié de cette production. Le secteur amont de l'industrie pétrolière et gazière emploie plus de 70 000 personnes. De 1991 à 1997, l'industrie pétrolière et gazière a enregistré des marges bénéficiaires d'exploitation moyennes de 9,1 p. 100, comparativement à 6,6 p. 100 pour toutes les industries, et un rendement du capital moyen de 5,5 p. 100, comparativement à 5,8 p. 100 pour toutes les industries.

**3.19** Les sources d'énergie renouvelable ont tendance à être produites, tarifées et utilisées dans un marché plus local ou régional. Ces sources sont concurrentielles dans leurs marchés si elles sont disponibles et si leur coût est comparable à celui d'autres sources d'énergie possibles.

**3.20** Les sources d'énergie tant renouvelable que non renouvelable ont toutes deux besoin de capital pour assurer leur croissance. Cependant elles ne se font pas nécessairement concurrence l'une l'autre. Les investisseurs recherchent plutôt les investissements qui correspondent à leurs objectifs, et notamment ceux qui leur permettent d'obtenir le taux de rendement souhaité.

#### La politique sur l'énergie, une responsabilité partagée

**3.21** La compétence en matière de politique énergétique est partagée entre les

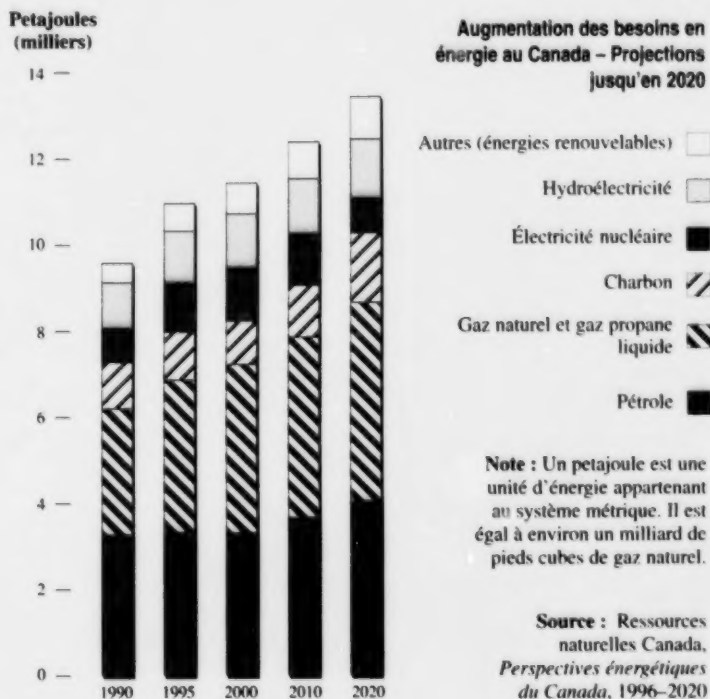
gouvernements fédéral et provinciaux.

Les provinces possèdent des ressources en énergie et élaborent des politiques et des règlements liés à l'énergie et à la fiscalité pour la gestion de ces ressources. Le gouvernement fédéral s'occupe surtout du mouvement interprovincial et international de l'énergie et du matériel énergivore ainsi que des projets qui débordent les frontières provinciales. De plus, il réglemente l'industrie nucléaire canadienne. En outre, le gouvernement fédéral détient de vastes pouvoirs en matière de fiscalité et de dépense. Les deux paliers de gouvernement ont des responsabilités en ce qui a trait à la protection de l'environnement.

**3.22** La politique fédérale de l'énergie a évolué au cours des 30 dernières années. Au milieu des années 70 et au début des années 80, le gouvernement a voulu s'assurer que les Canadiens puissent facilement s'approvisionner en énergie et ce, à un coût abordable. À la fin des

Pièce 3.2

#### Augmentation des besoins en énergie au Canada – Projections jusqu'en 2020



années 80 et au début des années 90, alors que les prix internationaux du pétrole fléchissaient et que les approvisionnements augmentaient, on s'est attaché à développer les sources d'énergie canadiennes et à améliorer les économies régionales. Aujourd'hui, la politique officielle en matière d'énergie est axée sur le marché et elle est de plus en plus façonnée par des engagements nationaux et internationaux tels que l'*Accord de libre-échange nord-américain* et le *Protocole de Kyoto*. La stratégie de mise en oeuvre nationale prévue pour traiter des changements climatiques peut avoir une incidence importante sur la future politique en matière d'énergie.

**3.23** En octobre 1996, RNCan a publié un document intitulé *Stratégie sur les énergies renouvelables : créer un nouvel élan*. L'objectif en était de permettre une utilisation commerciale plus rapide de la technologie des énergies renouvelables par l'amélioration des conditions d'investissement et la promotion des initiatives de développement de la technologie et du marché. En avril 1998, RNCan a mis sur pied l'Office de l'efficacité énergétique en lui confiant le mandat de renouveler, de renforcer et d'élargir l'engagement du Canada en matière d'efficacité énergétique.

#### Objet de l'étude

**3.24** Au fil des ans, les gouvernements ont, pour diverses raisons, appuyé l'exploration et le développement de l'énergie de sources non renouvelables et renouvelables et encouragé l'efficacité énergétique. Ils ont agi de la sorte, notamment pour garantir un approvisionnement en énergie suffisant, en particulier pendant les crises du pétrole, développer les économies régionales et régler les problèmes environnementaux. Certains croient que le secteur des énergies non renouvelables a bénéficié, et continue de bénéficier, de plus d'aide que le secteur des énergies renouvelables. Beaucoup de gens ont dit que le régime fiscal comporte des subventions cachées

pour les investissements dans le secteur des énergies non renouvelables. Par ailleurs, d'aucuns ont prétendu que l'expansion du secteur canadien des énergies renouvelables n'est pas aussi rapide qu'elle le devrait, en grande partie à cause de l'action du gouvernement ou de son inaction.

**3.25** Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons mis l'accent sur les investissements dans le secteur de l'énergie, mais nous avons aussi examiné d'autres interventions fédérales d'intérêt majeur dans ce secteur. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous avons voulu déterminer si les encouragements fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

**3.26** Pour obtenir plus d'information sur cette étude, veuillez vous reporter à la section **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre.

## Observations

### Dépenses gouvernementales et réglementation

**3.27** Les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie presque depuis le début. Les politiques gouvernementales ont contrôlé ou influencé des activités particulières au moyen de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux afin

**Les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie presque depuis le début.**

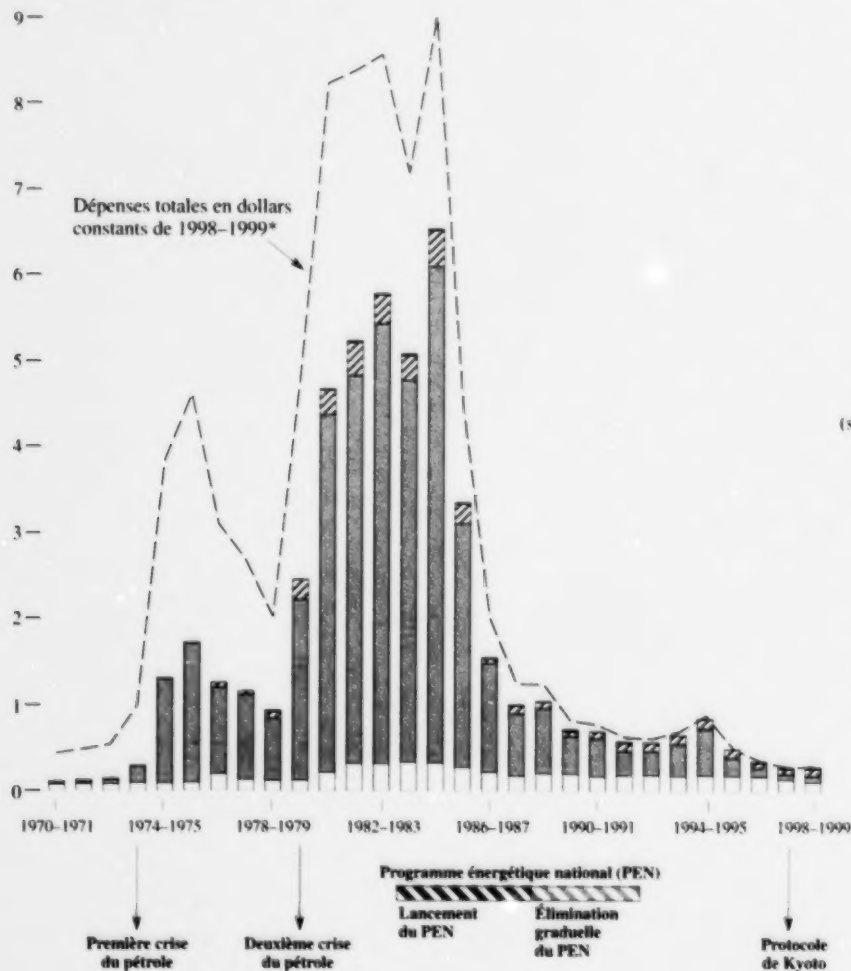
de garantir un approvisionnement en énergie suffisant aux Canadiens, de développer les économies régionales et de régler les problèmes environnementaux. L'annexe A présente les points saillants des dépenses et de la réglementation fédérales en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie. Dans le passé, la plus grande partie de ces moyens ciblait les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Parfois, ce sont surtout les producteurs d'énergie non renouvelable qui ont

tiré profit des dépenses et de la réglementation; à d'autres occasions, les consommateurs en étaient les principaux bénéficiaires.

### Dépenses fédérales

**3.28** Nous avons analysé les dépenses fédérales dans le secteur de l'énergie déclarées dans les *Comptes publics du Canada* et les rapports ministériels sur les plans et les priorités (auparavant une partie de la Partie III du *Budget principal des dépenses*), de 1970-1971 à 1998-1999. Les pièces 3.3 et 3.4

Montant  
(en milliards de dollars)



Pièce 3.3

Dépenses fédérales directes  
dans le domaine de l'énergie,  
de 1970-1971 à 1998-1999

\* Les données des barres du  
graphique sont en dollars de  
l'année en question.

Source : *Comptes publics  
du Canada* et *Ressources  
naturelles Canada*



répartissent les dépenses de cette période par source d'énergie. Nous avons inclus les paiements aux tiers et les programmes gouvernementaux qui se rapportent aux investissements dans le secteur de l'énergie. Nous avons exclu les dépenses de fonctionnement générales des ministères et les dépenses découlant de la réglementation des organismes qui s'occupent des questions d'énergie. Nous avons aussi exclu les dépenses fédérales en matière d'énergie se rapportant aux systèmes d'alimentation, de chauffage et de climatisation d'installations ou au fonctionnement de véhicules et d'autre matériel.

**3.29** Pour ce qui est des ressources non renouvelables autres que l'énergie nucléaire, c'est entre 1974 et 1986, période où s'effectuaient les paiements d'indemnisation des importateurs de

pétrole (PIIP) et le Programme énergétique national (PEN), que le gouvernement fédéral a le plus dépensé.

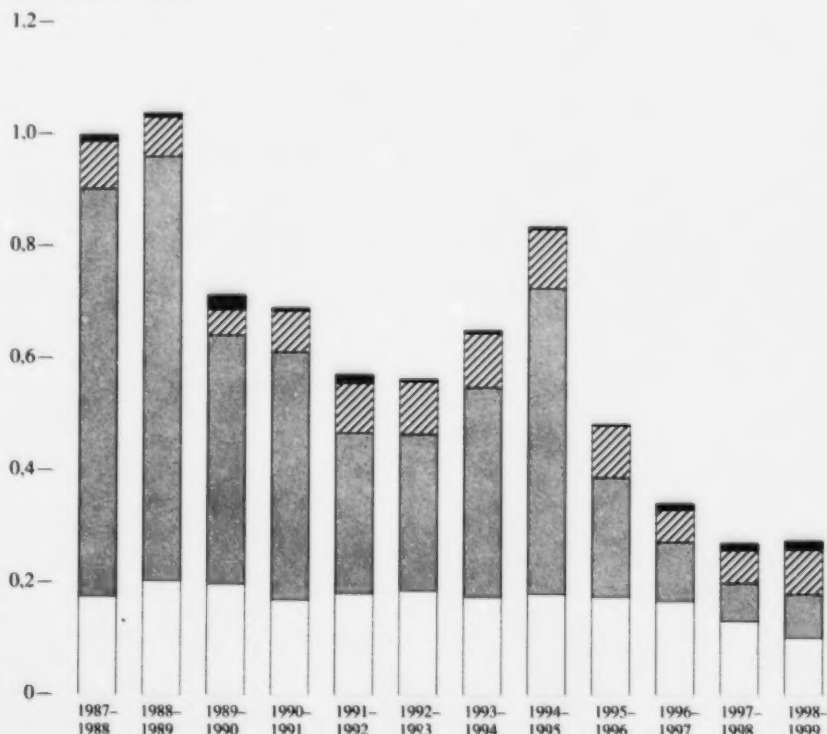
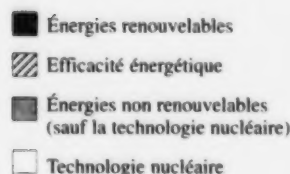
**3.30** Le gouvernement a introduit les PIIP en 1974 afin que les consommateurs du Québec et des provinces de l'Atlantique, qui dépendaient alors entièrement du pétrole importé, soient protégés contre les hausses des prix internationaux du pétrole. Lorsque les paiements ont pris fin, en 1985, ils avaient coûté environ 13,6 milliards de dollars. Une taxe sur les exportations de pétrole brut a contribué au financement des paiements.

**3.31** Le PEN, qui a été introduit en 1980, a retenu entre autres objectifs du gouvernement un seul « prix canadien » du pétrole, qui était inférieur aux prix internationaux. Le PEN a imposé une redevance de raffinerie, la redevance

#### Plaque 3.4

Dépenses fédérales  
directes dans le domaine  
de l'énergie,  
de 1987-1988  
à 1998-1999

Montant  
(en milliards de dollars)



Source : Comptes publics  
du Canada et Ressources  
naturelles Canada

d'indemnisation pétrolière, afin de faciliter l'atteinte de cet objectif. Lorsque ce régime a pris fin, à la suite de la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985, la redevance d'indemnisation pétrolière avait permis de recueillir environ 11,3 milliards de dollars des entreprises de raffinage. De ce montant, 11,1 milliards de dollars ont été versés aux premiers utilisateurs de pétrole à prix de revient élevé, habituellement d'autres entreprises de raffinage. Par le truchement du PEN, le gouvernement encourageait l'exploration et tentait d'accroître la part de propriété canadienne dans l'industrie pétrolière et gazière en versant quelque 7,7 milliards de dollars de subventions en espèces par l'intermédiaire du Programme d'encouragement du secteur pétrolier.

**3.32** À la fin des années 80 et au début des années 90, le gouvernement fédéral a appuyé des mégaprojets dans le secteur de l'énergie tels que le Projet de développement Hibernia et les usines de valorisation du pétrole lourd. Depuis 1995, le gouvernement fédéral a fortement réduit ses dépenses liées aux ressources non renouvelables.

**3.33** Le développement de la technologie nucléaire au Canada a commencé dans les années 40. En 1944, le gouvernement fédéral a commencé à construire une installation de recherche à Chalk River, en Ontario. Depuis 1946, il a dépensé environ six milliards de dollars pour la technologie nucléaire, en grande partie par l'intermédiaire d'Énergie atomique du Canada limitée. Comme l'indiquent les pièces 3.3 et 3.4, les dépenses annuelles au chapitre de la technologie nucléaire sont en baisse depuis quelques années.

**3.34** Le gouvernement fédéral appuie le développement et l'utilisation de la technologie des énergies renouvelables depuis plus de 20 ans, en grande partie au moyen de programmes de recherche et de développement et d'incitatifs fiscaux. Au début, il voulait s'assurer que le Canada

ait un approvisionnement en énergie suffisant. Il s'inquiète maintenant davantage des effets sur l'environnement de l'utilisation de ressources non renouvelables pour produire de l'énergie. Le gouvernement fédéral dépense environ 12 millions de dollars par année pour appuyer la technologie des énergies renouvelables.

**3.35** Le gouvernement fédéral fait aussi, depuis de nombreuses années, la promotion de la conservation de l'énergie et de l'efficacité énergétique. À la fin des années 70, les dépenses pour les programmes d'efficacité énergétique ont considérablement augmenté (voir la pièce 3.3). Les programmes de subventions comme le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes ont été utilisés pour inciter à une consommation plus judicieuse de l'énergie. Vers le milieu des années 80, les dépenses relatives à l'efficacité énergétique avaient grandement diminué. Au début des années 90, le gouvernement fédéral insistait de nouveau sur l'efficacité énergétique et les autres sources d'énergie et a commencé à réglementer l'efficacité énergétique des produits qui utilisent de l'énergie. Au cours des dernières années, il a dépensé environ 64 millions de dollars par année pour de telles activités.

#### Autre aide fédérale

**3.36** Le gouvernement fédéral a aussi appuyé le secteur de l'énergie en investissant dans des entreprises, en accordant des prêts, en remboursant certaines taxes et redevances d'exportation et, enfin, en assumant certaines pertes éventuelles (passifs éventuels). Depuis 1970, le gouvernement fédéral a radié 2,8 milliards de dollars de ses investissements et prêts pour des projets dans le secteur des énergies non renouvelables et ce, en plus des montants indiqués dans les pièces 3.3 et 3.4. Entre les exercices 1975-1976 et 1981-1982, il a remis presque 2,4 milliards de dollars en frais d'exportation et autres pour certains types de pétrole ou de produits dérivés du



pétrole que les entreprises ont exportés lorsqu'un volume égal était retourné au Canada.

**3.37** Le passif éventuel du gouvernement fédéral pour l'énergie avait atteint environ 950 millions de dollars le 31 mars 1999. Ce passif est attribuable au Projet de développement Hibernia, à l'usine de valorisation de pétrole lourd Newgrade de même qu'aux installations régies par la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. Il ne comprend pas le coût de décontamination des déchets hautement radioactifs se trouvant sur des propriétés fédérales. Nous n'avons pas non plus inclus le coût de décontamination des déchets faiblement radioactifs, principalement dans la région de Port Hope, en Ontario, et le déclassement des sites de stockage des résidus de mine d'uranium. (Nous avons estimé ces coûts à 850 millions de dollars dans le chapitre 3, *La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral*, de notre rapport de mai 1995.)

**Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie.**

### **Le régime fiscal et les investissements dans le secteur de l'énergie**

#### **Les recettes du gouvernement fédéral dans le secteur de l'énergie**

**3.38** Le gouvernement fédéral perçoit des taxes sur la production et la consommation d'énergie (voir les pièces 3.5 et 3.6). La plus grande source de revenu est la taxe d'accise que les consommateurs paient sur les carburants utilisés pour les véhicules et le matériel. Cette taxe a permis de prélever quelque 50 milliards de dollars entre 1970 et 1999. Le gouvernement fédéral perçoit aussi la taxe sur les produits et services (TPS) sur certains produits et services du secteur de l'énergie, mais il est difficile d'en déterminer les montants exacts.

**3.39** De 1973-1974 à la fin des années 80, le gouvernement fédéral a

perçu environ 7,8 milliards de dollars en taxes sur l'exportation du pétrole, 10,1 milliards de dollars en impôt sur les revenus pétroliers, comme il est indiqué au paragraphe 3.31, et environ 11,3 milliards de dollars en redevances d'indemnisation pétrolière. Ces prélèvements ont été éliminés graduellement après la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985 (voir l'annexe A).

**3.40** Le gouvernement fédéral perçoit également un impôt sur le revenu des producteurs d'énergie, sauf pour ce qui est des sociétés pétrolières et gazières et des services publics appartenant aux provinces. La pièce 3.6 montre qu'entre 1990 et 1997, les industries pétrolière, gazière et de l'électricité ont payé plus de 12 milliards de dollars en impôt fédéral sur le revenu des sociétés.

#### **Les incitatifs fiscaux actuels pour les investissements dans le secteur de l'énergie**

**3.41** Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. L'annexe B donne un aperçu de quelques-uns des moyens utilisés à cette fin dans le passé. L'annexe C décrit les dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise qui s'appliquent expressément aux investissements dans le secteur de l'énergie. Ces dispositions sont complexes, tout comme la façon dont, dans leur application, elles interagissent entre elles et avec toutes les autres dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi qu'avec les régimes fiscaux et de redevances provinciaux.

**3.42** La plupart de ces dispositions fiscales fédérales actuelles permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit l'impôt exigible de l'exercice, mais paiera plus tard un impôt plus élevé (voir la pièce 3.7). Les amortissements accélérés constituent

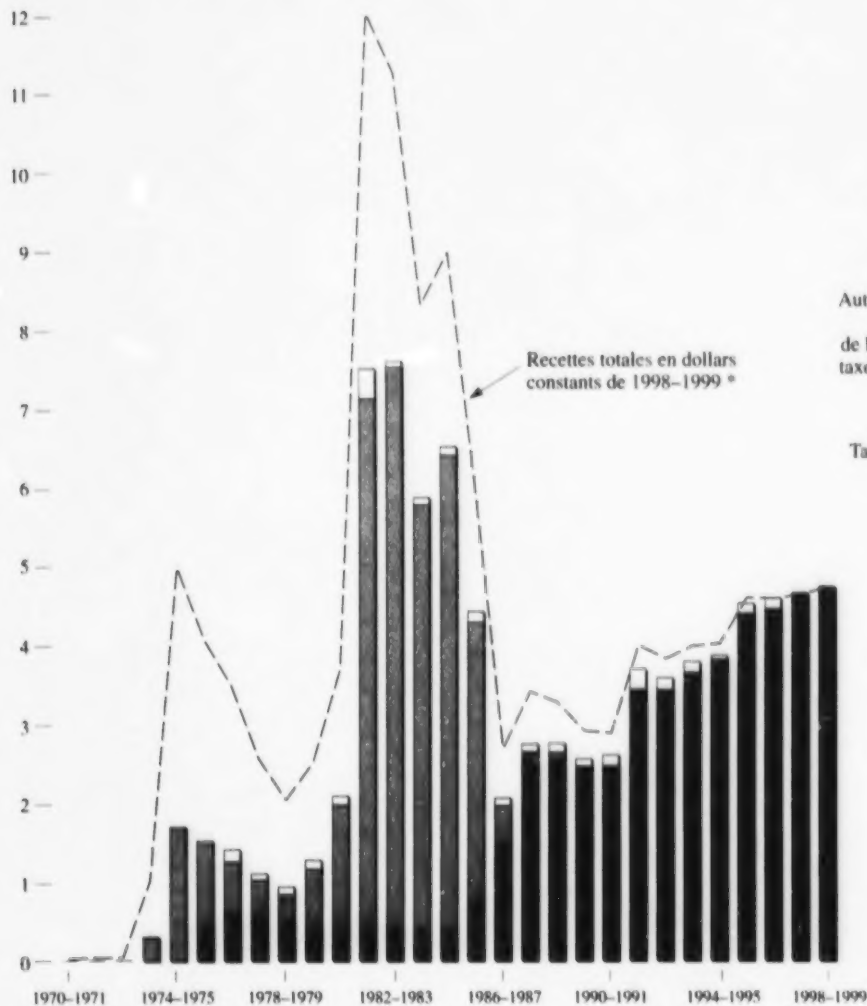
un avantage, surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

**3.43** Les entreprises ont avantage à continuer de dépenser et à tirer parti des amortissements accélérés pour réduire

l'impôt exigible de l'exercice et retarder le jour où elles devront payer plus d'impôts. C'est dans cet esprit que le gouvernement a conçu les incitatifs fiscaux — pour encourager les investissements dans les ressources non renouvelables et renouvelables.

**3.44** Les amortissements accélérés sont plus avantageux pour les entreprises qui font des bénéfices et qui devraient payer de l'impôt. Lorsque cela n'est pas le

Montant  
(en milliards de dollars)



Pièce 3.5

Recettes fédérales tirées de l'énergie, de 1970-1971 à 1998-1999

Recettes non fiscales tirées de l'énergie  
Recettes totales : 2,9 milliards de dollars

Autres recettes fiscales tirées de l'énergie (à l'exclusion de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur les produits et services)  
Recettes totales : 36,1 milliards de dollars

Taxes d'accise sur le carburant  
Recettes totales : 49,6 milliards de dollars

\* Les données des barres du graphique sont en dollars de l'année en question.

Source : Comptes publics du Canada

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

cas, les entreprises peuvent reporter les amortissements accélérés et les utiliser pour réduire leur impôt lorsqu'elles réalisent des bénéfices.

**3.45** Les actions accréditives permettent aux entreprises d'accumuler des fonds pour certaines activités en transférant ou en faisant passer certains de leurs amortissements accélérés à leurs actionnaires. Une société peut émettre des actions accréditives pour les frais d'exploration au Canada, les frais d'aménagement au Canada et les frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada (voir les définitions à l'annexe C). Les investisseurs reçoivent un intérêt dans la société et peuvent déduire les amortissements accélérés lorsqu'ils font le calcul de leur impôt. La société ne peut pas déduire les dépenses qu'elle a transférées aux investisseurs et peut, éventuellement, payer un impôt plus élevé. C'est en général les petites entreprises qui n'ont pas de revenu imposable qui émettent des actions accréditives.

### Les redevances et la déduction relative aux ressources

**3.46** Lorsque les entreprises calculent l'impôt fédéral sur leur revenu, elles ne peuvent pas déduire les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour le pétrole, le gaz naturel et les minéraux. (Les règles normales de l'impôt sur le revenu permettent une déduction pour la plupart des montants qui sont payés pour gagner un revenu). Le gouvernement fédéral a imposé cette restriction en 1974, en partie pour débrouiller l'écheveau des régimes de redevances provinciaux et de l'impôt fédéral sur le revenu. Afin de compenser cette restriction et d'offrir plus d'incitatifs à l'exploration et au développement, le gouvernement a introduit, en 1976, la déduction relative aux ressources. Lorsqu'elles font le calcul de leur impôt sur le revenu, les entreprises peuvent demander une déduction relative aux ressources correspondant à 25 p. 100 des bénéfices relatifs à des ressources découlant de l'exploitation minière et de la production de pétrole et de gaz.

### Pièce 3.6

#### Impôt fédéral sur le revenu des sociétés payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)							
Pétrole et gaz (en amont)	763,2	523,9	639,2	773,2	874,6	1 072,9	1 246,5	1 221,5
Pétrole et gaz (en aval)	388,8	466,1	234,8	437,8	414,4	507,1	556,5	750,5
Total – pétrole et gaz	1 152,0	990,0	874,0	1 211,0	1 289,0	1 580,0	1 803,0	1 972,0
Électricité	142,0	143,0	187,0	210,0	231,0	218,0	214,0	257,0
<b>Total de l'impôt sur le revenu payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité</b>	<b>1 294,0</b>	<b>1 133,0</b>	<b>1 061,0</b>	<b>1 421,0</b>	<b>1 520,0</b>	<b>1 798,0</b>	<b>2 017,0</b>	<b>2 229,0</b>
Total de l'impôt fédéral sur le revenu payé par toutes les industries	10 724,0	10 550,0	10 546,0	11 318,0	13 488,0	16 198,0	18 512,0	19 767,0

Source : Statistique Canada

## Effets des amortissements accélérés

## Faits :

1. Au cours de la première année, une entreprise dépense 100 000 \$ au titre de l'exploration pour trouver du gaz naturel.
2. L'entreprise amortit ce montant dans les livres comptables sur la durée de production du gisement découvert.
3. L'entreprise réalise des bénéfices de 200 000 \$ chaque année, avant amortissement et impôt.
4. Le taux d'imposition est de 30 p. 100.

	Première année	Deuxième année	Troisième année	Quatrième année	Cinquième année
	(en milliers de dollars)				
<b>Revenu inscrit dans les livres comptables :</b>					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	17	17	17	13	9
Revenu avant impôt	183	183	183	187	191
Impôt au taux de 30 p. 100 (arrondi)	55	55	55	56	57
<b>Revenu calculé aux fins de l'impôt :</b>					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	100	0	0	0	0
Revenu avant impôt	100	200	200	200	200
Impôt au taux de 30 p. 100	30	60	60	60	60
Réduction d'impôt due à l'amortissement accéléré	25				
Augmentation de l'impôt due à l'amortissement accéléré		(5)	(5)	(4)	(3)

Si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt la première année. Cependant, l'amortissement accéléré permet à l'entreprise de déduire la totalité des dépenses d'exploration la première année, soit 100 000 \$, et d'ainsi réduire de 25 000 \$ l'impôt qu'elle a à payer cette année-là.

La deuxième année, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes. Cependant, en raison de l'amortissement accéléré demandé la première année, l'entreprise ne peut inscrire aucune autre déduction et doit payer 60 000 \$ en impôt la deuxième année, ce qui représente une augmentation de 5 000 \$.

C'est le même cas pour les années ultérieures jusqu'à ce que les dépenses d'exploration aient été entièrement amorties dans les livres comptables.

cas, les entreprises peuvent reporter les amortissements accélérés et les utiliser pour réduire leur impôt lorsqu'elles réalisent des bénéfices.

**3.45** Les actions accréditives permettent aux entreprises d'amasser des fonds pour certaines activités en transférant ou en faisant passer certains de leurs amortissements accélérés à leurs actionnaires. Une société peut émettre des actions accréditives pour les frais d'exploration au Canada, les frais d'aménagement au Canada et les frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada (voir les définitions à l'annexe C). Les investisseurs reçoivent un intérêt dans la société et peuvent déduire les amortissements accélérés lorsqu'ils font le calcul de leur impôt. La société ne peut pas déduire les dépenses qu'elle a transférées aux investisseurs et peut, éventuellement, payer un impôt plus élevé. C'est en général les petites entreprises qui n'ont pas de revenu imposable qui émettent des actions accréditives.

#### Les redevances et la déduction relative aux ressources

**3.46** Lorsque les entreprises calculent l'impôt fédéral sur leur revenu, elles ne peuvent pas déduire les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour le pétrole, le gaz naturel et les minéraux. (Les règles normales de l'impôt sur le revenu permettent une déduction pour la plupart des montants qui sont payés pour gagner un revenu). Le gouvernement fédéral a imposé cette restriction en 1974, en partie pour débrouiller l'écheveau des régimes de redevances provinciaux et de l'impôt fédéral sur le revenu. Afin de compenser cette restriction et d'offrir plus d'incitatifs à l'exploration et au développement, le gouvernement a introduit, en 1976, la déduction relative aux ressources. Lorsqu'elles font le calcul de leur impôt sur le revenu, les entreprises peuvent demander une déduction relative aux ressources correspondant à 25 p. 100 des bénéfices relatifs à des ressources découlant de l'exploitation minière et de la production de pétrole et de gaz.

#### Pièce 3.6

##### Impôt fédéral sur le revenu des sociétés payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)							
Pétrole et gaz (en amont)	763,2	523,9	639,2	773,2	874,6	1 072,9	1 246,5	1 221,5
Pétrole et gaz (en aval)	388,8	466,1	234,8	437,8	414,4	507,1	556,5	750,5
Total - pétrole et gaz	1 152,0	990,0	874,0	1 211,0	1 289,0	1 580,0	1 803,0	1 972,0
Électricité	142,0	143,0	187,0	210,0	231,0	218,0	214,0	257,0
Total de l'impôt sur le revenu payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité	1 294,0	1 133,0	1 061,0	1 421,0	1 520,0	1 798,0	2 017,0	2 229,0
Total de l'impôt fédéral sur le revenu payé par toutes les industries	10 724,0	10 550,0	10 546,0	11 318,0	13 488,0	16 198,0	18 512,0	19 767,0

Source : Statistique Canada



## Effets des amortissements accélérés

## Faits :

1. Au cours de la première année, une entreprise dépense 100 000 \$ au titre de l'exploration pour trouver du gaz naturel.
2. L'entreprise amortit ce montant dans les livres comptables sur la durée de production du gisement découvert.
3. L'entreprise réalise des bénéfices de 200 000 \$ chaque année, avant amortissement et impôt.
4. Le taux d'imposition est de 30 p. 100.

	Première année	Deuxième année	Troisième année	Quatrième année	Cinquième année
	(en milliers de dollars)				
<b>Revenu inscrit dans les livres comptables :</b>					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	17	17	17	13	9
Revenu avant impôt	183	183	183	187	191
Impôt au taux de 30 p. 100 (arrondi)	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>57</b>
<b>Revenu calculé aux fins de l'impôt :</b>					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	100	0	0	0	0
Revenu avant impôt	100	200	200	200	200
Impôt au taux de 30 p. 100	<b>30</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
Réduction d'impôt due à l'amortissement accéléré	<b>25</b>				
Augmentation de l'impôt due à l'amortissement accéléré		(5)	(5)	(4)	(3)

Si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt la première année. Cependant, l'amortissement accéléré permet à l'entreprise de déduire la totalité des dépenses d'exploration la première année, soit 100 000 \$, et d'ainsi réduire de 25 000 \$ l'impôt qu'elle a à payer cette année-là.

La deuxième année, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes. Cependant, en raison de l'amortissement accéléré demandé la première année, l'entreprise ne peut inscrire aucune autre déduction et doit payer 60 000 \$ en impôt la deuxième année, ce qui représente une augmentation de 5 000 \$.

C'est le même cas pour les années ultérieures jusqu'à ce que les dépenses d'exploration aient été entièrement amorties dans les livres comptables.



D'une manière générale, les bénéfices relatifs à des ressources sont définis comme étant les revenus relatifs à des ressources moins les coûts indirects connexes, les coûts d'exploitation et les déductions pour amortissement (amortissement d'immobilisations telles que le matériel et les immeubles).

**3.47** Au cours des dernières années, les avantages retirés dans l'ensemble par l'industrie pétrolière et gazière grâce à la déduction relative aux ressources ont à peu près compensé le coût en impôt à cause de la non-déductibilité des paiements de redevances provinciales (voir la pièce 3.8). Pour le secteur minier (y compris les mines de charbon et d'uranium), la déduction relative aux ressources excède habituellement les redevances. Cependant, la relation entre les redevances et la déduction relative aux ressources diffère d'une société à l'autre. Ainsi, une société dont les profits relatifs aux ressources sont peu élevés bénéficierait d'une petite déduction relative aux ressources qui pourrait ne pas compenser la non-déductibilité des

redevances à la Couronne. Par contre, les règles donnent aux sociétés une certaine latitude pour calculer la déduction relative aux ressources, et les amortissements accélérés peuvent la réduire de manière substantielle.

**3.48** Nous encourageons le ministère des Finances à faire le suivi de la déduction relative aux ressources et à veiller à ce qu'elle continue de compenser adéquatement la non-déductibilité des paiements de redevances provinciales.

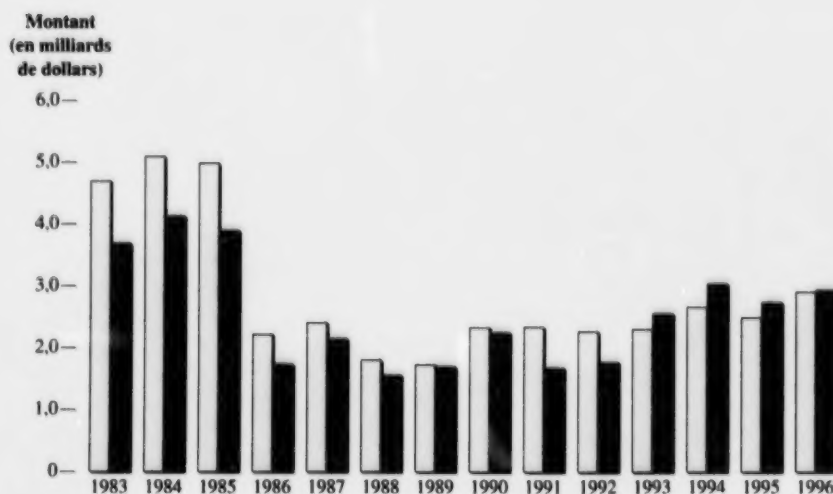
#### Estimer les dépenses fiscales liées aux ressources

**3.49** On considère habituellement que les dépenses fiscales sont des mesures fiscales, telles que les exemptions, les déductions ou les crédits d'impôt, dont se sert le gouvernement pour atteindre des objectifs économiques et sociaux précis. Elles représentent souvent une solution de rechange aux dépenses directes. Par exemple, les incitatifs qui s'appliquent à la recherche et au développement peuvent prendre la forme de subventions gouvernementales ou de crédits d'impôt.

#### Pièce 3.8

Relations entre la déduction relative aux ressources et les redevances à la Couronne pour les activités en amont — Industrie pétrolière et gazière, 1983-1996

□ Redevances  
■ Déduction relative aux ressources



**Note :** Ce tableau ne comprend pas les résultats de la vérification de Gulf Canada (voir le Rapport du vérificateur général de 1993, chapitre 3, Autres observations de vérification).

**Sources :** Ressources naturelles Canada et ministère des Finances

**3.50** Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements. Dans ces cas, une approximation raisonnable de la dépense fiscale serait l'impôt sur la différence entre l'amortissement comptable et l'amortissement pour impôt. Lorsque l'amortissement pour impôt est plus grand que l'amortissement comptable, il y a réduction de l'impôt et la dépense fiscale est positive (voir la pièce 3.7). Lorsque l'amortissement pour impôt est moindre que l'amortissement comptable, il y a augmentation de l'impôt et la dépense fiscale est négative.

**3.51** Faire l'estimation du total des dépenses fiscales qui se rattachent aux amortissements accélérés n'est pas chose facile. Les dispositions sont complexes et la collecte d'information appropriée est difficile. Bon nombre des déductions sont discrétionnaires, ce qui signifie que le contribuable peut déterminer la portion du montant exigible vraiment réclamée au cours d'une année donnée. En outre, parce que les amortissements accélérés peuvent entraîner des dépenses fiscales positives ou négatives, une estimation annuelle peut ne pas donner une image exacte du coût réel découlant des amortissements.

**3.52** Le ministère des Finances a tenté de tenir compte de ces questions dans son compte de dépenses fiscales annuelles en calculant la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que retire un investisseur des amortissements accélérés d'un investissement hypothétique de 100 000 \$. Selon le compte de 1999, si une somme de 100 000 \$ est dépensée pour l'exploration de ressources non renouvelables, la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que procure l'amortissement accéléré de la dépense est de 4 800 \$. Mais cette approche ne fournit pas d'information sur les dépenses fiscales totales.

**3.53** En outre, personne ne recueille présentement les données nécessaires pour estimer le coût total des dépenses fiscales liées aux amortissements accélérés. Pour saisir l'ampleur de la différence entre les amortissements pour fins comptables et ceux pour fins d'impôt, nous avons utilisé des données brutes de Statistique Canada sur l'industrie pétrolière et gazière. Comme l'illustre la pièce 3.9, l'amortissement pour impôt sur les biens matériels est moindre que l'amortissement comptable, alors que pour les dépenses liées à l'exploration et à l'aménagement, l'amortissement pour impôt est plus élevé que l'amortissement comptable.

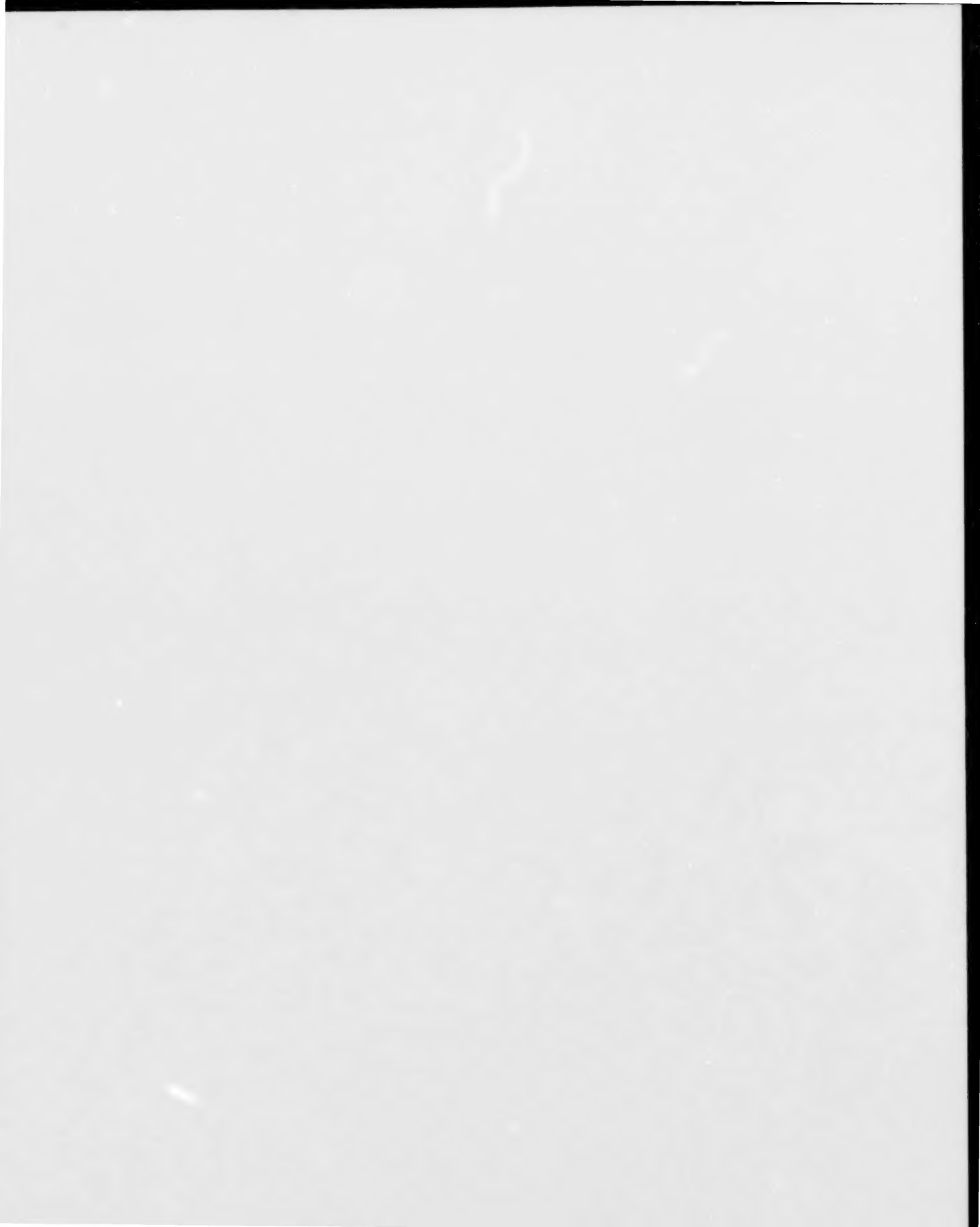
**Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements.**

Pièce 3.9

Différences entre l'amortissement pour l'impôt et l'amortissement comptable dans l'industrie pétrolière et gazière

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)						
<b>Biens corporels</b>							
Amortissement pour impôt	3 076	3 629	4 721	4 692	4 732	5 618	5 152
Amortissement comptable	5 115	5 099	5 435	6 018	6 330	6 272	6 382
<b>Différence</b>	<b>(2 039)</b>	<b>(1 470)</b>	<b>(714)</b>	<b>(1 326)</b>	<b>(1 598)</b>	<b>(654)</b>	<b>(1 230)</b>
<b>Exploration et aménagement</b>							
Amortissement pour impôt	2 829	3 242	3 209	4 756	4 342	5 676	5 418
Amortissement comptable	1 811	1 799	2 268	3 154	2 336	3 021	3 159
<b>Différence</b>	<b>1 018</b>	<b>1 443</b>	<b>941</b>	<b>1 602</b>	<b>2 006</b>	<b>2 655</b>	<b>2 259</b>

Source : Statistique Canada



**3.50** Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements. Dans ces cas, une approximation raisonnable de la dépense fiscale serait l'impôt sur la différence entre l'amortissement comptable et l'amortissement pour impôt. Lorsque l'amortissement pour impôt est plus grand que l'amortissement comptable, il y a réduction de l'impôt et la dépense fiscale est positive (voir la pièce 3.7). Lorsque l'amortissement pour impôt est moindre que l'amortissement comptable, il y a augmentation de l'impôt et la dépense fiscale est négative.

**3.51** Faire l'estimation du total des dépenses fiscales qui se rattachent aux amortissements accélérés n'est pas chose facile. Les dispositions sont complexes et la collecte d'information appropriée est difficile. Bon nombre des déductions sont discrétionnaires, ce qui signifie que le contribuable peut déterminer la portion du montant exigible vraiment réclamée au cours d'une année donnée. En outre, parce que les amortissements accélérés peuvent entraîner des dépenses fiscales positives ou négatives, une estimation annuelle peut ne pas donner une image exacte du coût réel découlant des amortissements.

**3.52** Le ministère des Finances a tenté de tenir compte de ces questions dans son compte de dépenses fiscales annuelles en calculant la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que retire un investisseur des amortissements accélérés d'un investissement hypothétique de 100 000 \$. Selon le compte de 1999, si une somme de 100 000 \$ est dépensée pour l'exploration de ressources non renouvelables, la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que procure l'amortissement accéléré de la dépense est de 4 800 \$. Mais cette approche ne fournit pas d'information sur les dépenses fiscales totales.

**3.53** En outre, personne ne recueille présentement les données nécessaires pour estimer le coût total des dépenses fiscales liées aux amortissements accélérés. Pour saisir l'ampleur de la différence entre les amortissements pour fins comptables et ceux pour fins d'impôt, nous avons utilisé des données brutes de Statistique Canada sur l'industrie pétrolière et gazière. Comme l'illustre la pièce 3.9, l'amortissement pour impôt sur les biens matériels est moindre que l'amortissement comptable, alors que pour les dépenses liées à l'exploration et à l'aménagement, l'amortissement pour impôt est plus élevé que l'amortissement comptable.

**Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements.**

Pièce 3.9

## Différences entre l'amortissement pour l'impôt et l'amortissement comptable dans l'industrie pétrolière et gazière

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)						
<b>Biens corporels</b>							
Amortissement pour impôt	3 076	3 629	4 721	4 692	4 732	5 618	5 152
Amortissement comptable	5 115	5 099	5 435	6 018	6 330	6 272	6 382
<b>Différence</b>	<b>(2 039)</b>	<b>(1 470)</b>	<b>(714)</b>	<b>(1 326)</b>	<b>(1 598)</b>	<b>(654)</b>	<b>(1 230)</b>
<b>Exploration et aménagement</b>							
Amortissement pour impôt	2 829	3 242	3 209	4 756	4 342	5 676	5 418
Amortissement comptable	1 811	1 799	2 268	3 154	2 336	3 021	3 159
<b>Différence</b>	<b>1 018</b>	<b>1 443</b>	<b>941</b>	<b>1 602</b>	<b>2 006</b>	<b>2 655</b>	<b>2 259</b>

Source : Statistique Canada

**Personne ne recueille  
présentement les  
données nécessaires  
pour estimer le coût  
total des dépenses  
fiscales liées aux  
amortissements  
accélérés.**

Cependant, il n'est pas possible d'estimer une dépense fiscale à l'aide de ces données, en grande partie parce que les estimations doivent être calculées pour chaque entreprise afin de tenir compte de sa situation fiscale unique.

**3.54** Nous encourageons le ministère des Finances à explorer d'autres moyens d'estimer le coût total de ces incitatifs fiscaux, de déterminer si les incitatifs permettent d'atteindre les objectifs de manière rentable et de déterminer s'ils sont encore nécessaires.

**Le traitement fiscal actuel des investissements dans les énergies renouvelables est-il le même que celui des investissements dans les énergies non renouvelables?**

**3.55** Pour répondre à cette question que posent de nombreuses parties intéressées, RNCan et le ministère des Finances ont publié, en 1996, une étude intitulée *Égalité des chances : Le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie*. L'objectif principal de cette étude était d'établir dans quelle mesure le système fiscal fournit (ou non) des niveaux d'aide comparables aux investissements dans les énergies non renouvelables, dans les énergies renouvelables et dans l'efficacité énergétique.

**3.56** L'étude a conclu que, même s'il y avait inégalité, le traitement fiscal des projets dans le secteur de l'énergie variait peu, sauf pour l'éthanol et certains projets d'efficacité énergétique. Le niveau d'aide fiscale aux investissements dans l'approvisionnement en énergie non renouvelable et renouvelable se situait entre 5 p. 100 et 20 p. 100 des coûts en capital.

**3.57** Nous avons examiné l'étude et la méthode qui a été utilisée afin de

déterminer l'exactitude des constatations. L'étude analysait un certain nombre de projets et faisait ressortir le degré d'imposition de chaque projet dans l'actuel régime fiscal comparativement à un régime fiscal neutre, c'est-à-dire un régime qui ne comporte pas d'incitatifs fiscaux. On déterminait ensuite quels projets payaient plus d'impôt et quels projets en payaient moins.

**3.58** Nous avons tenté de vérifier les résultats de l'étude en utilisant une méthode différente, appelée la méthode des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). Cette méthode examine le traitement fiscal des investissements de faible rendement, c'est-à-dire les investissements qui correspondent à peine à un taux de rendement acceptable pour l'investisseur. Lorsque les TEMI sont calculés pour divers investissements, il est facile de voir quels sont ceux que le système fiscal favorise ou ne favorise pas.

**3.59** Nous sommes incapables, à l'aide de la méthode des TEMI, de tirer une conclusion définitive parce que certaines des données dont nous avons besoin pour appliquer la méthode n'étaient pas disponibles. Mais, dans la mesure où nous avons pu effectuer l'analyse, nos résultats ont appuyé les conclusions de l'étude.

**3.60** Nous avons examiné d'autres éléments probants pour déterminer si le système fiscal favorise les sources d'énergie non renouvelable par rapport aux sources d'énergie renouvelable. Nous avons aussi passé en revue les dispositions fiscales relatives aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris leur évolution au fil du temps, et nous avons consulté des investisseurs dans ce secteur.

**3.61** Le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances a publié un rapport en 1997 sur les TEMI payés par les entreprises dans diverses industries. Le Comité a constaté que le taux moyen pour toutes les industries représentait 19 p. 100. Malheureusement, le Comité n'a pas

fourni les TEMI pour les énergies renouvelables.

**3.62** Pour les activités en amont (exploration et développement) de l'industrie pétrolière et gazière, le Comité a calculé deux TEMI, selon le traitement accordé aux redevances. Pour comparer divers investissements dans le secteur de l'énergie, nous croyons qu'il est préférable de considérer les redevances payées aux gouvernements provinciaux comme un impôt. Le TEMI des activités en amont de l'industrie pétrolière et gazière était de 18,2 p. 100, ce qui était près du taux moyen pour toutes les industries.

**3.63** Les activités en aval (raffinage et marketing) de l'industrie pétrolière et gazière sont incluses dans l'industrie manufacturière et le commerce de détail. Le TEMI était de 16,5 p. 100 pour l'industrie manufacturière et de 23,2 p. 100 pour l'industrie du commerce de détail. Ces TEMI sont sensiblement semblables au TEMI moyen pour toutes les industries.

**3.64** Le Comité a aussi calculé les TEMI payés pour l'industrie minière, y compris l'industrie houillère. Lorsque les redevances payées aux gouvernements provinciaux étaient considérées comme un impôt, le TEMI était de 17,7 p. 100, ce qui était près du TEMI moyen pour toutes les industries.

**3.65** Il est important de noter, toutefois, que la méthode utilisée dans l'étude susmentionnée *Égalité des chances : Le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie* et la méthode du TEMI sont théoriques. Elles supposent que les dispositions fiscales seront utilisées d'une certaine manière. La manière dont les dispositions fiscales sont véritablement appliquées détermine l'impôt que les entreprises paient sur des investissements particuliers dans le secteur de l'énergie. Par exemple, la plupart des contribuables peuvent déduire l'intérêt sur l'argent emprunté pour les investissements lorsqu'ils font le

calcul de leur impôt. L'intérêt constitue un élément clé de nombreux investissements dans le secteur de l'énergie. Si les entreprises disposent du temps et des ressources nécessaires pour appliquer des mécanismes de planification fiscale complexes qui comportent la déduction de l'intérêt, elles peuvent légalement réduire les impôts qu'elles paient sur des investissements particuliers dans le secteur de l'énergie.

**3.66** Nous avons constaté que les incitatifs fiscaux s'appliquant aux investissements dans le secteur des énergies non renouvelables étaient plus généreux dans le passé qu'ils ne le sont aujourd'hui. Par exemple, les déductions pour épuisement, qui permettaient aux entreprises de déduire plus que leurs dépenses réelles au cours des années 60 et 70, ne sont plus possibles (voir l'annexe B). Des changements ont aussi été apportés dans les années 90 afin de raffermir les règles de l'impôt sur le revenu s'appliquant au calcul de la déduction relative aux ressources.

**3.67** Nous avons aussi constaté que plusieurs modifications avaient été apportées au cours des dernières années afin d'accorder le même traitement fiscal à toutes les formes d'investissement dans le secteur de l'énergie. Selon les investisseurs, dans la plupart des cas, le traitement fiscal fédéral des énergies renouvelables et des énergies non renouvelables est le même, mais ils souhaitent d'autres changements afin de pouvoir se prévaloir de toutes les dispositions existantes.

**3.68** En même temps, il y a trois exceptions importantes à ce traitement fiscal important. Tout d'abord, le régime fiscal n'accorde pas de traitement préférentiel à certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique. Par exemple, l'installation de fenêtres éconergétiques dans un bâtiment est traitée, aux fins de l'impôt, de la même manière que l'installation de fenêtres ordinaires. Tout encouragement

Pour les investissements actuels, le traitement fiscal fédéral des investissements dans les ressources renouvelables et non renouvelables est assez semblable.



**De nombreux projets d'énergie renouvelable ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable.**

visant à installer des fenêtres éconergétiques doit provenir d'autres sources telles que la réduction des frais de chauffage et de climatisation au fil du temps. Les investisseurs qui veulent que leur investissement se rembourse dans une courte période choisiraient probablement des fenêtres ordinaires si elles étaient moins chères.

**3.69** Deuxièmement, les investissements dans les sables pétrolifères, comme tous les investissements dans l'industrie minière, y compris l'industrie houillère, bénéficient d'allègements fiscaux importants (voir l'annexe C). Les règles permettent aux entreprises d'amortir tous les coûts en capital d'un projet avant de payer tout impôt fédéral sur les bénéfices attribuables au projet. Ces dispositions reconnaissent les risques que comportent les investissements dans les sables pétrolifères et les avantages économiques éventuels, mais elles rendent les investissements plus attirants qu'ils ne le seraient normalement. Le ministère des Finances estime que le bénéfice retiré de cet allègement fiscal varie de cinq millions à 40 millions de dollars pour chaque milliard de dollars investi. De même, l'Alberta exige, au cours des premières années d'un projet, des taux de redevances plus bas pour les sables pétrolifères que pour des ressources comme le pétrole conventionnel et le gaz.

**3.70** Troisièmement, les carburants de remplacement, comme l'éthanol produit à partir de sources renouvelables, le propane, le gaz naturel comprimé et le méthanol, sont exemptés de la taxe d'accise fédérale. Dans le cas des carburants mélangés, l'exemption de la taxe ne s'applique qu'à la partie « carburant » du produit.

**3.71** D'après notre examen des éléments probants, pour les investissements actuels, le traitement fiscal fédéral des investissements dans les ressources renouvelables et non

renouvelables est assez semblable, sauf les investissements dans l'efficacité énergétique, les sables pétrolifères, les mines de charbon et les carburants de remplacement. Néanmoins, l'interaction entre les régimes fiscaux fédéral et provinciaux et les régimes de redevances provinciales applicables pourraient entraîner des différences dans le traitement général des investissements du secteur de l'énergie.

### **Investir dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique**

**3.72** Les énergies renouvelables semblent avoir de la difficulté à s'imposer malgré les avantages qu'elles présentent pour l'environnement. Les grands projets d'aménagement hydroélectrique, qui sont habituellement financés par les services publics provinciaux et qui sont exécutés dans un marché fortement réglementé, constituent l'exception. Nous avons tenté de déterminer quelques-unes des causes de cette situation, étant donné que le régime fiscal actuel ne fait pas de distinction flagrante à l'égard des investissements dans les énergies renouvelables. Nous avons mené une enquête auprès d'un large échantillon d'individus ainsi que de petites, moyennes et grandes entreprises qui investissent dans le secteur de l'énergie. Nous avons également revu une partie de la littérature sur les investissements dans le secteur de l'énergie.

**3.73** En 1997, l'Agence internationale de l'énergie a publié le document intitulé *Key Issues in Developing Renewables*. Elle soulignait qu'en ce qui concerne la plupart des formes d'énergie renouvelable, il y avait encore beaucoup à faire avant qu'elles puissent concurrencer la technologie des combustibles fossiles, en particulier pour la production d'énergie électrique. L'Agence ajoutait que les financiers et les fabricants hésitaient à investir le capital requis pour réduire les coûts lorsque la demande des



consommateurs relativement aux énergies renouvelables était faible et incertaine. Mais la demande demeure faible parce que les réductions de coût possibles ne peuvent pas toujours être obtenues lorsque les niveaux de production sont bas.

**3.74** L'Agence a cité trois obstacles principaux à surmonter pour accroître l'utilisation des énergies renouvelables sur le marché :

- **Obstacles techniques.** De nombreuses techniques d'exploitation des énergies renouvelables se trouvaient encore aux premiers stades de développement. L'Agence a précisé que les énergies renouvelables devaient faire leurs preuves pour réussir à convaincre les consommateurs de leur rentabilité et de leur fiabilité.

- **Obstacles économiques.** Les énergies renouvelables ne pouvaient généralement pas concurrencer les combustibles conventionnels uniquement en ce qui concerne le coût, sauf dans les marchés à créneaux. C'était en grande partie parce que les prix des produits dérivés des énergies ne comprenaient pas le coût de facteurs externes comme leurs effets sur l'environnement.

- **Obstacles organiques.** Les principaux intervenants sur le marché, soit les décideurs, les institutions financières, les fournisseurs de matériel utilisé pour les services publics et les consommateurs, ne connaissaient pas l'étendue du développement de la technologie des énergies renouvelables.

**3.75** Nous avons relevé des questions semblables. Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'a fait remarquer l'Agence, de nombreux projets d'énergie renouvelable ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un

investissement désirable, et ce pour plusieurs raisons :

- les marchés sont difficiles à pénétrer;
- les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus cher que les produits dérivés des énergies non renouvelables;
- les périodes de récupération sont souvent plus longues.

**3.76** Les entreprises de services publics provinciales contrôlent la plus grande partie de la production d'électricité au Canada. Elles sont peu portées à acheter ou à produire une « énergie verte » (électricité ayant un effet minime sur l'environnement, produite à partir de sources d'énergie renouvelable autres que les grands projets d'aménagement hydroélectrique) lorsqu'elles peuvent produire une énergie moins chère à partir des sources existantes. Cela signifie que les producteurs indépendants d'« énergie verte » ont de la difficulté à vendre leur produit aux entreprises de services publics.

**3.77** De plus, parce que les provinces ont des marchés de l'électricité fortement réglementés, ces producteurs indépendants ont généralement un accès limité au réseau électrique, ce qui limite aussi leur capacité de commercialiser leurs produits. Certaines provinces sont en voie de déréglementer leurs marchés de l'électricité en vue de les rendre plus ouverts à la concurrence.

**3.78** Les coûts de nombreuses formes d'« énergie verte » ont baissé de manière marquée au cours des dix dernières années. Cependant, ils sont encore généralement plus élevés que les coûts de production d'énergie à partir des sources existantes plus traditionnelles, notamment les grands projets hydroélectriques et les centrales à combustibles fossiles, sauf pour les marchés à créneaux. L'intensification de la recherche et du développement devrait diminuer les coûts encore davantage. L'accès à des marchés

**Le coût et le prix final du marché pour les divers produits dérivés des énergies ne comprennent pas les effets de leur production et de leur utilisation sur l'environnement.**

plus vastes faciliterait aussi la baisse des coûts, car chaque unité est ordinairement moins coûteuse lorsque les biens sont produits en plus grandes quantités.

**3.79** Les promoteurs des énergies renouvelables prétendent que le coût et le prix final du marché pour les divers produits dérivés des énergies ne comprennent pas les effets de leur production et de leur utilisation sur l'environnement. Jusqu'ici, il n'y a pas d'entente générale sur les valeurs à donner à ces effets, qui sont appelés effets externes, en particulier lorsque de grandes régions géographiques sont en cause. Par conséquent, les gouvernements auraient un rôle stratégique à jouer pour aider les marchés à prendre en considération tous les avantages et les effets de la production et de la consommation d'énergie. S'il était possible d'inclure la valeur des effets externes dans le prix des divers produits dérivés des énergies, le coût des combustibles qui créent plus de dommages à l'environnement serait plus élevé.

**3.80** Les investisseurs nous ont déclaré qu'ils tentent généralement de rembourser leur investissement dans la plus courte période possible (la période de récupération), compte tenu des risques de l'investissement et des rendements éventuels. En ce qui concerne les investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, les périodes de récupération sont souvent trop longues pour qu'ils soient considérés désirables; c'est pourquoi le financement est difficile à trouver. Dans le passé, les gouvernements ont, dans certains cas, eu recours à une combinaison d'aide directe, de réglementation et d'incitatifs fiscaux pour aider à surmonter des obstacles de ce genre.

**3.81** Les investisseurs nous ont confirmé que le régime fiscal peut influencer sur leurs décisions d'investissement. Les incitatifs fiscaux peuvent parfois améliorer le taux de rendement ou réduire

la période de récupération d'un investissement, ce qui le rend plus attrayant. Les incitatifs fiscaux comme les amortissements accélérés sont utiles lorsqu'une entreprise fait suffisamment de bénéfices pour les utiliser immédiatement. Dans d'autres situations, les incitatifs fiscaux tels que les crédits d'impôt remboursables et les actions accréditatives sont plus intéressants.

## Conclusion

**3.82** À l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, l'énergie provenant des sources renouvelables représente actuellement une petite partie de la combinaison de sources d'énergie du Canada. Les producteurs d'énergie renouvelable signalent qu'ils se heurtent à plusieurs obstacles au financement et à la commercialisation de leurs produits. Certaines parties intéressées ont laissé entendre que les subventions fiscales cachées qui sont accordées pour les investissements dans les énergies non renouvelables constituent un important facteur.

**3.83** Nous avons constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux. Parfois, ils voulaient encourager les investissements dans certaines formes d'énergie et parfois faciliter l'atteinte d'objectifs stratégiques particuliers. La plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

**3.84** Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorisait pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par

rapport au secteur des ressources renouvelables. Font exception : les investissements dans les sables pétrolifères et les mines de charbon, qui bénéficient d'un important allègement fiscal; les investissements dans la technologie nucléaire, qui reçoivent une aide directe substantielle; les investissements dans les carburants de remplacement, qui bénéficient d'un traitement plus favorable quant à la taxe d'accise; les entreprises du secteur de l'énergie qui appartiennent aux provinces et qui ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu. Nous avons aussi constaté que le régime fiscal n'accordait pas de traitement préférentiel à certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique.

**3.85** Toutes les formes d'énergie font concurrence à de nombreuses autres possibilités d'investissement, par exemple la haute technologie. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. Les investissements dans l'énergie non renouvelable ont souvent ces caractéristiques. Cependant, la plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête ne croient pas que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables présentent actuellement ces caractéristiques. Ils ont aussi affirmé que la période de récupération des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique était souvent trop longue pour avoir la préférence.

**3.86** Pour traiter la question des changements climatiques, on peut avoir recours à deux moyens importants, soit utiliser l'énergie avec plus d'efficacité et établir une combinaison plus durable de sources d'énergie, ce qui signifie un plus grand recours aux sources renouvelables. Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables

de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficace, et l'Office de l'efficacité énergétique fait actuellement la promotion de cet objectif.

**3.87** Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Il devra aussi travailler en étroite collaboration avec d'autres ordres de gouvernement car, au Canada, la compétence en matière de politique énergétique est une responsabilité partagée.

***Commentaires de Ressources naturelles Canada :** Dans ce chapitre, le dossier historique des dépenses et des recettes du gouvernement fédéral en matière d'énergie jette pour le public une lumière pénétrante sur la façon dont les politiques fiscales du gouvernement fédéral ont pu influencer sur l'évolution et la croissance du secteur canadien de l'énergie tout au long de la période couverte, riche en événements.*

*Ainsi que le reconnaît le chapitre, la compétence en matière de politique énergétique est une responsabilité que se partagent les gouvernements fédéral et provinciaux. Il incombe aux deux ordres de gouvernement de favoriser un climat propice à l'investissement. L'un des objectifs principaux de la politique actuelle vise une utilisation plus efficace de l'énergie et une plus grande acceptation des énergies renouvelables sur le marché. Ressources naturelles Canada s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre libérés par la production et la consommation d'énergie et il travaille en étroite collaboration avec les provinces et les intervenants à la recherche de*

**Le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.**

*moyens pour lutter contre le changement climatique.*

**Commentaires du ministère des Finances :** *En ce qui concerne le paragraphe 3.48, le Ministère reconnaît qu'il est important de suivre de près la déduction relative aux ressources pour faire en sorte qu'elle constitue une indemnisation convenable au titre de la non-déductibilité des paiements de redevance provinciaux. Une revue approfondie de la déduction relative aux ressources a été entreprise en 1995-1996 et, une fois celle-ci terminée, plusieurs*

*modifications ont été proposées dans le budget du 6 mars 1996. Le Ministère continue de suivre de près l'efficacité de la déduction relative aux ressources ainsi que les autres dispositions fiscales relatives aux ressources.*

*En ce qui a trait au paragraphe 3.54, le Ministère continue d'améliorer ses prévisions des dépenses fiscales liées à l'amortissement accéléré dans le cas des projets d'énergies renouvelables et d'énergie non renouvelables, y compris l'investissement dans les sables bitumineux ou pétrolifères.*



## À propos de l'étude

### Objectifs

Les objectifs de notre étude consistaient à donner au Parlement une information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et à déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons mis l'accent sur les investissements dans le secteur de l'énergie, mais nous avons aussi examiné d'autres interventions fédérales d'intérêt majeur dans ce secteur. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

### Étendue et méthode

Nos travaux ont surtout porté sur Ressources naturelles Canada (RNCan), le ministère des Finances et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (le successeur de Revenu Canada). Nous avons aussi obtenu de l'information sur d'autres organisations fédérales qui s'occupaient des questions liées à l'énergie ou qui influaient sur ces questions, par exemple Énergie atomique du Canada limitée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Société de développement du Cap-Breton et l'Office national de l'énergie.

Nous avons examiné les dépenses fédérales directes et les régimes de réglementation de même que les recettes fédérales provenant du secteur de l'énergie entre 1970–1971 et 1998–1999 afin de fournir des données historiques et d'analyser les tendances. Comme nous disposions de données quelque peu limitées, nous n'avons examiné que les recettes provenant de l'impôt fédéral sur les bénéfices des années civiles 1990 à 1997.

Nous avons analysé l'information financière contenue dans les *Comptes publics du Canada* et les rapports ministériels sur les plans et les priorités (auparavant une partie de la Partie III du *Budget principal des dépenses*) et obtenu plus d'information de RNCan, du ministère des Finances et de Statistique Canada. Nous avons inclus les paiements aux tiers et les programmes gouvernementaux qui se rapportent aux investissements dans le secteur de l'énergie. Nous avons exclu les dépenses de fonctionnement générales des ministères et les dépenses découlant de la réglementation des organismes qui s'occupent des questions d'énergie. Nous avons aussi exclu les dépenses fédérales en matière d'énergie se rapportant aux systèmes d'alimentation, de chauffage et de climatisation d'installations ou au fonctionnement de véhicules et d'autre matériel. Pour ce qui est des questions relatives à la réglementation, nous avons examiné la documentation de référence et l'information fournies par les organisations fédérales.

Nous avons examiné les moyens que le gouvernement fédéral a pris, par l'intermédiaire du régime fiscal, pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. Nous avons examiné et analysé comment le régime traite les investissements de faible rendement, c'est-à-dire les investissements qui correspondent à peine à un taux de rendement acceptable pour l'investisseur.

Nous avons mené une enquête téléphonique auprès de 45 investisseurs afin d'explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie du Canada et de déterminer si les encouragements fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard. Ces investisseurs, qui forment un large échantillon d'individus ainsi que de petites, moyennes et grandes entreprises, nous ont fourni des explications sur les facteurs dont ils tiennent compte lorsqu'ils prennent des décisions concernant les investissements dans le secteur de l'énergie.

### **Équipe chargée de l'étude**

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Jamie Hood

Directeur : Robert Pelland

Catherine Johns

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.



## Annexe A

# Points saillants des dépenses et de la réglementation du gouvernement fédéral en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie

### Pétrole

1. Dans les années 50 et 60, le pétrole était abondant et il était contrôlé par un petit groupe de grandes multinationales. Il était relativement peu cher et les prix demeuraient stables sur les marchés internationaux. Les approvisionnements en pétrole de l'Ouest du Canada augmentaient rapidement, mais de grandes distances les séparaient des consommateurs résidant dans l'Est du pays; la construction d'un pipeline était considérée comme la seule solution pratique pour transporter le pétrole de l'Ouest jusqu'aux consommateurs de l'Est. Toutefois, importer le pétrole par navire pétrolier dans l'Est était beaucoup plus économique que de le transporter par pipeline à partir de l'Ouest.
2. En 1959, l'Office national de l'énergie a été créé pour s'occuper de toutes les questions d'énergie qui relevaient du fédéral et faire rapport sur ces questions, ainsi que pour réglementer les pipelines, les importations et les exportations d'énergie et les tarifs des services publics.
3. La Politique nationale du pétrole, introduite en 1961, établissait un marché protégé pour les producteurs canadiens de pétrole brut à des prix qui étaient liés aux prix du marché international. Les consommateurs résidant à l'ouest de la vallée de l'Outaouais achetaient du pétrole produit au pays, alors que ceux qui résidaient à l'est de cette région achetaient du pétrole importé.
4. La Politique nationale du pétrole a été abolie en septembre 1973 lorsque le gouvernement fédéral a annoncé le prolongement (terminé en 1976) du pipeline de pétrole interprovincial jusqu'à Montréal, qu'il a gelé les prix du pétrole brut produit au pays ainsi que celui de certains produits du pétrole, et qu'il a voulu contrôler le prix des exportations de pétrole. Le gouvernement fédéral a annoncé ce changement à la politique afin que les problèmes d'approvisionnement aux États-Unis n'entraînent pas automatiquement d'augmentation de prix pour les consommateurs canadiens.
5. Plus tard au cours de cette même année, le premier bouleversement des prix du pétrole établis par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a eu le dessus sur cette nouvelle politique. Après ce bouleversement des prix, le gouvernement fédéral a officiellement éliminé le lien entre les prix intérieurs et les prix internationaux. L'établissement de « prix canadiens » pour le pétrole brut visait à protéger tous les Canadiens des fluctuations du marché mondial du pétrole et à offrir suffisamment d'incitatifs pour encourager le développement de nouvelles sources d'énergie.
6. En 1974, le Canada a lancé son premier système d'établissement des prix du pétrole, qui avait trois objectifs :
  - réglementer les prix intérieurs du pétrole brut par le truchement d'ententes fédérales-provinciales;
  - subventionner les importations de pétrole afin que la population de l'Est du Canada bénéficie de prix plus bas;
  - contrôler les prix et les quantités de pétrole brut et de produits du pétrole sur le marché des exportations.

Le pétrole brut synthétique (le pétrole brut enrichi provenant de sables pétrolifères) n'était pas visé par cette politique et se vendait au prix mondial. Le gouvernement fédéral a imposé une taxe sur tout le pétrole raffiné au Canada afin de payer la différence entre le prix du pétrole brut synthétique et celui du pétrole brut conventionnel.
7. Les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole ont été instaurés en janvier 1974 afin que les consommateurs du Québec et des provinces de l'Atlantique, qui dépendaient alors entièrement du pétrole importé,



soient également protégés contre les hausses des prix internationaux du pétrole. Les paiements avaient coûté environ 13,6 milliards de dollars en tout au moment où ils ont pris fin en 1985. Le gouvernement fédéral contrôlait également le prix des exportations de pétrole brut au moyen d'une taxe sur l'exportation du pétrole établie par l'Office national de l'énergie. Le pétrole était vendu au prix international, mais les producteurs touchaient le prix intérieur; la différence constituait la taxe sur l'exportation du pétrole, qui a contribué à financer les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole et permis de recueillir 7,8 milliards de dollars entre l'année de sa création et celle de son élimination en 1985.

8. En octobre 1980, le gouvernement fédéral a lancé le Programme énergétique national (PEN), qui comportait l'application de plusieurs nouvelles taxes sur l'énergie, ainsi qu'un vaste éventail d'initiatives stratégiques. Le PEN conservait comme objectif le maintien d'un seul « prix canadien » du pétrole, inférieur au prix international, sauf dans le cas du pétrole synthétique. Le PEN prévoyait également une redevance de raffinerie, soit la redevance d'indemnisation pétrolière, pour aider à atteindre cet objectif. Lorsque le régime a pris fin à la suite de la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985, la redevance d'indemnisation pétrolière avait permis de recueillir environ 11,3 milliards de dollars auprès des entreprises de raffinage. De ce montant, 11,1 milliards de dollars ont été versés aux premiers utilisateurs de pétrole à prix de revient élevé, habituellement d'autres entreprises de raffinage.
9. Le PEN a également entraîné la modification du régime de stimulants à l'exploration. Les stimulants avaient été accordés principalement dans le contexte du régime fiscal (voir l'annexe B). Par le truchement du PEN, le gouvernement encourageait l'exploration et tentait d'accroître la part de propriété canadienne dans l'industrie pétrolière et gazière en versant quelque 7,7 milliards de dollars de subventions en espèces par l'intermédiaire du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP). Le PEN prévoyait également un impôt sur les revenus pétroliers (IRP), qui a permis de prélever environ 10,1 milliards de dollars.
10. Le PEN a été éliminé progressivement, après la signature de l'*Accord de l'Ouest*, en 1985, qui déréglementait les prix intérieurs du pétrole. Cet accord abolissait l'indemnisation accordée aux importateurs de pétrole, la taxe sur l'exportation du pétrole brut et des produits pétroliers, et la redevance d'indemnisation pétrolière. Il éliminait aussi graduellement les subventions du PESP et l'IRP. De plus les contrôles étaient levés sur l'exportation du pétrole.
11. À la fin des années 80 et au début des années 90, de nombreux mégaprojets énergétiques ont été lancés, dont le Projet de développement Hibernia, l'usine de valorisation biprovinciale près de Lloydminster et l'usine de valorisation Newgrade à Regina. Nous avons examiné ces mégaprojets et présenté nos conclusions dans le Rapport du vérificateur général de 1992, au chapitre 14, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources — Mégaprojets énergétiques.
12. Aujourd'hui, le Canada maintient la déréglementation du marché; celui-ci utilise le prix mondial du pétrole. En outre, l'*Accord de libre-échange nord-américain* comporte des dispositions visant à encourager le commerce de l'énergie et des produits pétrochimiques de base. Des entreprises exploitent les gisements de pétrole sur la côte Est et les sables pétrolifères dans le Centre et le Nord de l'Alberta, où elles ont annoncé plusieurs nouveaux projets totalisant près de 20 milliards de dollars.

### Gaz naturel

13. Le gaz naturel est habituellement acheminé par pipeline du champ jusqu'à l'utilisateur final. Cette situation a mené à la création d'un marché aval réglementé, bien qu'une certaine déréglementation soit en cours. Cela signifie également que les Canadiens ont facilement accès uniquement aux approvisionnements nord-américains de gaz naturel plutôt qu'à ceux du monde entier, comme c'est le cas pour le pétrole brut.
14. Au début des années 50, les marchés intérieurs du gaz naturel étaient restreints et la plupart des producteurs concentraient leurs activités sur l'exploration et l'exploitation de nouvelles réserves de pétrole brut qui étaient

plus faciles à commercialiser. En 1953, le gouvernement a déclaré qu'il fallait construire un gazoduc entièrement canadien pour acheminer le gaz naturel de l'Ouest, où il était produit, vers les consommateurs de l'Est. Quelques années plus tard, il approuvait le projet de TransCanada PipeLines Limited (TCPL). Toutefois, puisque le gaz naturel était rare dans l'Est et que le gaz manufacturé était coûteux, il fallait créer un marché. Le gouvernement fédéral a alors autorisé l'importation de gaz des États-Unis vers l'Est du Canada à compter de 1956. Ces importations ont progressivement pris fin lorsque le pipeline de TCPL s'est rendu jusqu'au marché du Sud de l'Ontario en 1958.

15. Un autre défi attendait l'industrie du gaz. Des acheteurs potentiels du produit, les services publics sous contrôle provincial, n'avaient pas de liens solides avec les producteurs ni avec le gazoduc. Pour assurer la rentabilité du pipeline, TCPL devait conclure des contrats à long terme avec les services publics et les producteurs. Ses problèmes financiers et les mesures que prit le gouvernement fédéral pour aider l'entreprise ont mené au « grand débat du pipeline » de 1956–1957.
16. Dans les années 60, la consommation canadienne de gaz naturel a augmenté rapidement, tout comme les exportations vers les États-Unis. En 1971, l'Office national de l'énergie a déclaré que le Canada n'avait pas assez de gaz pour répondre à ses besoins futurs, et il rejetait toutes les demandes d'exportations supplémentaires. Parallèlement, les gouvernements commençaient à s'intéresser plus sérieusement aux prix du gaz, croyant qu'ils étaient trop bas par rapport à ceux des combustibles concurrents. Les prix mondiaux du pétrole ont augmenté rapidement par suite du bouleversement des prix du pétrole de l'OPEP à l'automne de 1973. Le gouvernement fédéral a peu après remplacé les directives sur l'établissement des prix par une réglementation des prix, en particulier du prix des exportations. Il avait compétence sur les prix intérieurs du gaz naturel vendu à l'échelle interprovinciale, mais les provinces productrices augmentaient les prix du gaz vendu au-delà de leur frontière. Dans son budget de juin 1975, le gouvernement fédéral annonçait la signature d'une entente avec l'Alberta pour fixer le prix du gaz naturel livré à Toronto.
17. En 1979, le deuxième bouleversement des prix du pétrole de l'OPEP laissait présager une augmentation des prix du pétrole importé. Au cours des prochaines années, à mesure qu'augmentait le surplus de gaz naturel produit au pays, le Programme énergétique national (PEN) encourageait les consommateurs canadiens à utiliser le gaz plutôt que le pétrole en établissant un prix de gros unique pour tout le gaz consommé dans l'Est du pays. Il appliquait également une taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel produits au pays. En mai 1981, les prix de gros du gaz naturel et du pétrole étaient assujettis à une autre taxe fédérale, le prélèvement spécial de canadianisation, qui a été appliqué pour financer certains projets du PEN visant à promouvoir la propriété canadienne dans les investissements du secteur de l'énergie au Canada.
18. Les ventes intérieures et à l'exportation de gaz naturel ont chuté pendant la récession de 1981–1982. Parallèlement, les prix aux producteurs plus élevés favorisaient l'augmentation de l'activité de forage. La combinaison de ces deux facteurs a entraîné une augmentation du surplus de gaz naturel. Les gouvernements ont réagi à cette situation en assouplissant le contrôle des prix et des exportations. Lorsque l'*Accord de l'Ouest* a été signé, en 1985, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces productrices de gaz se sont engagés à adopter un système d'établissement des prix plus souple pour le gaz naturel vendu sur le marché national. En novembre 1986, les gouvernements avaient cessé de réglementer les prix au gisement du gaz naturel et laissaient les acheteurs et les vendeurs négocier ces prix. Les prix du gaz pour les utilisateurs ultimes demeuraient pour la plupart sous contrôle provincial.
19. Aujourd'hui, l'Office national de l'énergie continue de réglementer les pipelines et les prix à l'exportation interprovinciaux et internationaux, mais de façon de plus en plus souple, en particulier depuis la signature de l'*Accord de libre-échange nord-américain*.

#### Charbon

20. Les réserves canadiennes de charbon sont distribuées dans tout le pays. Le charbon est utilisé principalement à deux fins. Le charbon thermique (ou charbon de vapeur) est utilisé surtout pour produire de l'électricité. Le

charbon métallurgique (ou charbon à coke) est utilisé pour fabriquer du coke, qui constitue un agent réducteur et une source de chaleur dans la fabrication de l'acier. En 1998, les sociétés exportaient environ la moitié de la production canadienne de charbon, le charbon métallurgique représentant plus de 80 p. 100 de ces exportations.

21. Le charbon a été et demeure un élément important du secteur canadien de l'énergie. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le charbon constituait la principale source d'énergie au Canada. Au milieu du siècle, il commençait à céder la place à ses successeurs, le pétrole et le gaz naturel. Une augmentation progressive de l'utilisation du charbon s'est produite dans les années 70, lorsque les bouleversements des prix du pétrole ont favorisé une amélioration de la position concurrentielle du charbon pour la production d'électricité. En 1998, 19 p. 100 de l'électricité canadienne était produite à partir du charbon.
22. En brûlant, le charbon produit plus de dioxyde de carbone par unité d'énergie produite que tout autre combustible fossile, comme le pétrole et le gaz naturel. Le Centre de la technologie de l'énergie de Ressources naturelles Canada, qui fait partie du Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), travaille avec des partenaires du secteur privé et d'autres partenaires du secteur public pour aider l'industrie du charbon à mettre au point des procédés de combustion propres et à plus haut rendement énergétique.
23. La Société de développement du Cap-Breton (DEVCO), société d'État fédérale, est au nombre des producteurs de charbon. Depuis la création de l'organisme en 1967, le gouvernement fédéral a accordé environ 1,6 milliard de dollars à la division houillère de DEVCO. Au début de 1999, il a annoncé que la Société serait privatisée d'ici la fin de l'an 2000.

#### Technologie nucléaire

24. Le développement de la technologie nucléaire au Canada a commencé dans les années 40. En 1944, le gouvernement fédéral a commencé à construire une installation de recherche à Chalk River (Ontario). Il a également pris contrôle de la seule entreprise d'extraction minière d'uranium de l'époque et l'a dirigée comme une société d'État, sous le nom d'Eldorado Mining and Refining Limited (plus tard appelée Eldorado nucléaire Limitée, et maintenant Canada Eldor Inc.).
25. En 1946, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) était créée en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* pour contrôler et surveiller le développement, l'application et l'utilisation de l'énergie nucléaire (atomique). La *Loi* autorisait la CCEA à réglementer l'industrie nucléaire canadienne. Lorsque la *Loi* a été adoptée, la CCEA a pris le contrôle de l'administration, mais non du fonctionnement, des activités de recherche réalisées à l'installation de Chalk River. Le Conseil national de recherches a exploité l'installation dans le cadre d'une entente conclue avec la CCEA jusqu'en 1952, lorsqu'Énergie atomique du Canada limitée (EACL), une société d'État, en a pris le contrôle. L'installation de recherche est demeurée sous le contrôle administratif de la CCEA jusqu'en 1954, alors que des modifications étaient apportées à la *Loi*.
26. Depuis 1946, le gouvernement fédéral a dépensé environ six milliards de dollars pour la technologie nucléaire, en grande partie par l'intermédiaire d'EACL. La pièce 3.3 du chapitre illustre la tendance des dépenses depuis 1970-1971.
27. Une grande partie de cette somme a été dépensée au titre de la recherche et du développement, notamment pour la conception et la mise au point du réacteur nucléaire de puissance CANDU (réacteur canadien à deutérium-uranium) et de ses prédécesseurs, ainsi que pour l'entreposage de déchets radioactifs. Une partie des fonds fédéraux a servi à financer la recherche portant sur d'autres applications nucléaires non reliées à l'énergie, par exemple les radio-isotopes utilisés dans le domaine médical.

#### Énergies renouvelables

28. À travers l'histoire, les sources d'énergie renouvelable nous ont fourni de l'énergie. Nous avons utilisé le bois pour le chauffage et la cuisson, et l'eau et le vent nous ont aidés à produire de l'énergie mécanique.

Le gouvernement fédéral appuie le développement et l'utilisation de technologies liées aux énergies renouvelables depuis plus de 20 ans. Au début, il voulait s'assurer que le Canada ait un approvisionnement sûr en énergie. Maintenant, il s'inquiète davantage des effets sur l'environnement de l'utilisation de ressources non renouvelables pour produire de l'énergie, et il a pris plusieurs mesures au cours des dernières années pour promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables.

29. À compter de 1998, le gouvernement fédéral a investi 20 millions de dollars par année, sur une période de trois ans, pour promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cette somme comprend une affectation de 12 millions de dollars sur trois ans au Programme d'encouragement aux systèmes d'énergies renouvelables afin de stimuler la demande pour les systèmes à énergie renouvelable utilisés pour réchauffer et rafraîchir les locaux et l'eau dans le secteur privé et dans les installations du fédéral. Également à compter de 1998 et sur une période de trois ans, le gouvernement a investi 50 millions de dollars par année dans la réalisation d'initiatives portant sur le changement climatique afin de favoriser l'essor de mesures et de résultats concrets dans le domaine des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Le budget de février 2000 annonçait le renouvellement de cet appui pour trois ans et l'on prévoyait 70 millions de dollars par année.
30. Ressources naturelles Canada (RNCan) a également appuyé le développement et l'utilisation de technologies axées sur les énergies renouvelables de plusieurs façons :
- Le Laboratoire de recherche en diversification énergétique de CANMET met au point des technologies innovatrices dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et en favorise l'utilisation.
  - Le Centre de la technologie de l'énergie de CANMET travaille avec des partenaires du secteur privé et d'autres partenaires du secteur public pour développer et utiliser des technologies propres et à haut rendement énergétique pour les immeubles, l'industrie, les transports et la production d'électricité. Les activités du Centre comprennent un programme portant sur les technologies axées sur les énergies renouvelables qui a été lancé après la crise du pétrole de 1973. Le programme appuie l'industrie dans ses travaux de développement et d'utilisation de technologies axées sur les énergies renouvelables qui sont rentables et respectueuses de l'environnement, notamment des petits projets portant sur l'énergie hydroélectrique, les systèmes solaires actifs, l'énergie éolienne et la bioénergie (l'énergie produite à partir de végétaux et de déchets d'origine animale).
  - RNCan administre le Programme de recherche et de développement énergétiques (PRDE), qui a pour but de promouvoir la recherche et le développement dans les secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

### **Efficacité énergétique**

31. Le gouvernement fédéral, en particulier NRCan, s'emploie à promouvoir l'économie d'énergie et l'efficacité énergétique depuis plusieurs années. La justification, l'orientation et la démarche à cet égard ont changé.
32. Du milieu à la fin des années 70, en réponse aux crises du pétrole de 1973 et de 1979, le gouvernement fédéral a concentré ses efforts sur l'économie d'énergie. Il s'est employé à promouvoir le changement des attitudes et du mode de vie afin de réduire la consommation d'énergie. On encourageait par exemple les gens à baisser le thermostat et à éteindre les lumières, si l'éclairage n'était pas nécessaire.
33. De la fin des années 70 au début des années 80, les dépenses du gouvernement fédéral relatives à des programmes d'efficacité énergétique ont considérablement augmenté, comme l'illustre la pièce 3.3 du chapitre. Les programmes de subventions, comme le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), étaient utilisés pour inciter à une consommation plus judicieuse de l'énergie.



34. Au milieu des années 80, alors que les prix de l'énergie diminuaient et que les approvisionnements en énergie augmentaient, le gouvernement fédéral a réorienté ses activités vers la promotion de l'efficacité énergétique en favorisant la recherche et le développement, l'étude du marché, les projets pilotes et les activités axées sur l'information.
35. À la fin des années 80, on se préoccupait de plus en plus dans le monde entier de l'utilisation de combustibles fossiles et des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que de leur incidence sur le changement climatique planétaire. En raison de cela et d'autres préoccupations concernant l'environnement, le gouvernement fédéral a recommencé au début des années 90 à insister sur l'accroissement de l'efficacité énergétique. Il a encouragé l'utilisation plus judicieuse de l'énergie sans se priver des avantages qu'elle procure ni changer radicalement le mode de vie. Par exemple, on encourageait les gens à acheter des systèmes de chauffage plus éconergétiques et à utiliser des ampoules électriques dont l'intensité lumineuse est presque la même, mais qui sont moins énergivores. Nous avons examiné les initiatives de l'efficacité énergétique de RNCan et présenté nos conclusions dans le Rapport du vérificateur général d'avril 1997, au chapitre 10, Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique.
36. La *Loi sur l'efficacité énergétique* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Elle autorisait RNCan à établir et à appliquer des règlements régissant l'efficacité de produits énergivores et à promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies de remplacement. RNCan applique maintenant des règlements régissant les niveaux de rendement énergétique minimum pour plus de 20 produits utilisant l'énergie. Ces produits, par exemple les cuisinières et les réfrigérateurs, consomment 65 p. 100 de l'énergie totale utilisée dans les foyers.
37. L'un des objectifs du gouvernement fédéral, en mettant en valeur l'accroissement de l'efficacité énergétique, était de contribuer à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000 (communément appelé l'objectif de stabilisation du Canada). La promotion de l'accroissement de l'efficacité énergétique dans tous les domaines de l'économie était au cœur du Programme national d'action sur le changement climatique de 1995. Dans le cadre de ce programme, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'énergie et de l'environnement acceptaient de collaborer à l'atteinte de l'objectif de stabilisation du Canada. Nous avons examiné les résultats de ce programme et présenté nos conclusions dans notre Rapport de mai 1998, au chapitre 3, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada.
38. En avril 1998, RNCan a créé l'Office de l'efficacité énergétique (OEE), dans le cadre de l'engagement du Canada à réduire les émissions de certains gaz à effet de serre à six pour cent sous les niveaux de 1990, d'ici 2008-2012. Cet engagement du Canada découle de l'adoption du *Protocole de Kyoto* en décembre 1997.

## Annexe B

### Points saillants de l'appui du gouvernement aux investissements dans le secteur de l'énergie dans le cadre du régime fiscal

1. Dans les années 50 et 60, l'industrie pétrolière et gazière a bénéficié d'un régime fiscal fédéral stable et favorable. Ses dépenses en immobilisations étaient considérées soit comme dépenses en immobilisations incorporelles, par exemple les coûts des travaux géologiques et du forage d'exploration et d'exploitation, soit comme des dépenses en immobilisations corporelles, par exemple l'achat de matériel et de bâtiments. Aux fins fiscales, les entreprises pouvaient déduire les dépenses en immobilisations incorporelles l'année où elles étaient engagées. Elles pouvaient déduire les dépenses en immobilisations corporelles sur plusieurs années en se basant sur les règles régissant les déductions pour amortissement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elles pouvaient également déduire entièrement les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour l'utilisation de sources d'énergie dans le calcul de l'impôt fédéral sur leur revenu.
2. L'une des plus importantes dispositions touchant l'industrie avait trait au pourcentage de déduction pour épuisement. Pour l'exploitant d'un puits de pétrole ou de gaz, le pourcentage de déduction pour épuisement représentait l'équivalent de 33 1/3 p. 100 des bénéfices de production de pétrole et de gaz extraits du puits; dans le cas d'autres entreprises ayant des intérêts dans le puits, ce pourcentage était de 25 p. 100. Cette déduction, accordée pour encourager l'exploration, venait s'ajouter au remboursement des dépenses réelles que les entreprises engageaient et qu'elles pouvaient demander même si elles n'avaient effectué aucune dépense d'exploration et d'aménagement. En fait, cette déduction signifiait que les entreprises payaient l'impôt sur le revenu à un taux réduit.
3. En 1974, le gouvernement fédéral a apporté plusieurs changements au régime fiscal :
  - Il a divisé les dépenses d'exploration et d'aménagement en deux groupes distincts. Les dépenses d'exploration (l'argent dépensé pour trouver de nouvelles sources d'énergie) pouvaient encore être déduites aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu l'année où elles étaient engagées. Les dépenses d'aménagement (les dépenses engagées pour amener au stade de la production les sources d'énergie) étaient ajoutées à d'autres dépenses de la même catégorie, et le montant maximum que les entreprises pouvaient déduire chaque année représentait 30 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses.
  - Les entreprises ne pouvaient plus déduire les paiements de redevances provinciales dans le calcul de l'impôt fédéral sur leur revenu. Le gouvernement appliquait plutôt un taux inférieur d'imposition du revenu, qui a été remplacé en 1976 par une déduction relative aux ressources (voir les explications à l'annexe C).
  - Le concept de l'épuisement gagné a remplacé celui du pourcentage de déduction pour épuisement. L'épuisement ne pouvait plus faire l'objet d'une déduction automatique; les entreprises devaient avoir engagé des dépenses d'exploration et d'aménagement pour « gagner » cette déduction.
4. En 1977, le gouvernement fédéral a instauré le « superépuisement », soit une déduction plus importante qui s'appliquerait pendant trois ans. En plus de la déduction ordinaire pour épuisement gagné, les entreprises pouvaient « gagner » une déduction pour épuisement supplémentaire représentant 66 2/3 p. 100 des dépenses d'exploration de plus de cinq millions de dollars par puits. Cette déduction ne s'appliquait qu'aux puits très coûteux, par exemple ceux creusés dans la mer de Beaufort. La déduction pour épuisement combinée à la déduction pour superépuisement permettait de déduire 200 p. 100 des dépenses admissibles de plus de cinq millions de dollars aux fins de l'impôt sur le revenu. Par exemple, si une entreprise avait dépensé six millions de dollars pour creuser un puits, elle pouvait déduire environ 8,7 millions de dollars dans son calcul de l'impôt fédéral sur son revenu (soit six millions de dollars pour les dépenses réelles, deux millions de dollars pour épuisement gagné et environ 0,7 million de dollars pour superépuisement).

5. En 1980, le Programme énergétique national (PEN) apportait d'autres changements au chapitre de la fiscalité de l'énergie :
- Le nouveau régime appliquait un impôt sur les revenus pétroliers (IRP) pour financer le nouveau Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP) et freiner l'érosion de l'assiette fiscale attribuable aux généreuses mesures d'encouragement à l'exploration qui étaient en vigueur.
  - Un système de paiement au comptant établi dans le cadre du nouveau PESP a remplacé la déduction pour épuisement gagné à titre de mesure d'incitation à l'exploration pétrolière et gazière, en particulier l'exploration effectuée par des Canadiens. Le montant de ces subventions variait selon qu'il s'agissait d'exploration ou d'aménagement et selon les régions, et il était également supérieur pour les entreprises dont la part de propriété canadienne était plus élevée. Toutefois, la déduction pour épuisement gagné était maintenue pour les coûts liés au matériel de récupération assistée du pétrole et d'exploration des sables pétrolifères.
- Le gouvernement fédéral a graduellement éliminé le PESP et l'IRP après la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985. En 1987, la réforme fiscale a entraîné une réduction du taux d'imposition du revenu des sociétés mais a modifié le nombre de déductions afin d'élargir l'assiette fiscale à partir de laquelle l'impôt était calculé.
6. Des changements moins radicaux ont suivi au début des années 90 et l'attention s'est portée davantage sur les énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique. En 1992, le gouvernement a éliminé la taxe d'accise sur l'éthanol et le méthanol contenus dans les combustibles mélangés, en particulier l'essence. En 1994, le montant des amortissements accélérés a été réduit aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu pour le coût du matériel de production d'énergie renouvelable servant à produire de l'électricité et de la chaleur, mais l'éventail de matériel de production d'énergie admissible, auquel s'appliquaient les taux d'amortissement révisés, a été élargi.
7. En 1996, le gouvernement fédéral a apporté des changements majeurs en ce qui a trait aux investissements dans les énergies non renouvelables :
- Il a clarifié et resserré les règles de l'impôt sur le revenu concernant le calcul de la déduction relative aux ressources et modifié les règles touchant les actions accréditives afin qu'elles ne s'appliquent qu'aux dépenses les plus risquées.
  - Les règles s'appliquant aux sociétés d'exploration en commun, qui étaient en vigueur depuis 1962, ont été éliminées. Ces règles avaient été mises en place pour aider les entreprises à mettre en commun leurs ressources en vue d'explorer et d'exploiter les ressources pétrolières, gazières et minérales, mais le gouvernement a conclu qu'elles étaient utilisées essentiellement pour réduire l'impôt sur la ventes des avoirs miniers.
  - Les règles régissant les amortissements accélérés pour les nouvelles mines et les expansions importantes de mines, y compris les sables pétrolifères, ont été élargies afin que davantage de coûts soient admissibles aux déductions pour amortissements accélérés.
  - Les dépenses en immobilisations corporelles pour les projets d'exploitation des sables pétrolifères *in situ* (ceux qui faisaient appel à des techniques de forage) pouvaient être déduites au même titre que les dépenses pour les projets d'exploitation *in situ* de sables pétrolifères faisant appel à des techniques d'exploitation à ciel ouvert. Avant 1996, ces dépenses étaient déduites selon les règles fiscales pour le pétrole et le gaz. À cause des changements, les dépenses pouvaient être déduites selon le régime d'impôt plus généreux touchant les industries minières.
8. En outre, en 1996, le gouvernement a apporté des changements visant à encourager l'investissement dans les énergies renouvelables. Il a éliminé des restrictions découlant de certaines règles régissant les biens énergétiques déterminés afin de permettre à un plus grand nombre d'entreprises de demander des amortissements accélérés pour des investissements effectués dans les énergies renouvelables produisant de l'électricité ou de la chaleur.



Il a instauré le concept des frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada, selon lequel les entreprises pouvaient déduire immédiatement les dépenses engagées pour aménager des projets d'énergie renouvelable. En dernier lieu, il permettait aux entreprises de passer ces dépenses aux actionnaires qui achetaient des actions accréditives.

9. En 1999, le gouvernement a annoncé qu'il commencerait à accorder graduellement un crédit d'impôt de sept pour cent sur les bénéfices de fabrication et de transformation à un plus grand nombre d'entreprises qui produisent, pour les vendre, de l'énergie électrique ou de la vapeur utilisée pour générer de l'électricité. Ces mesures seront accessibles aux entreprises qui utilisent des sources d'énergie renouvelable et non renouvelable. Le Budget de février 2000 annonçait que ces mesures s'appliqueraient à toute la vapeur produite pour être vendue.

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**micromedia**  
a division of IHS Canada

20 Victoria Street  
Toronto, Ontario M5C 2N8  
Tel.: (416) 362-5211  
Toll Free: 1-800-387-2689  
Fax: (416) 362-6161  
Email: [info@micromedia.on.ca](mailto:info@micromedia.on.ca)



## Annexe C

# Dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise concernant les investissements dans le secteur de l'énergie

### Dispositions relatives aux dépenses en immobilisations

1. Les entreprises et les particuliers paient de l'impôt fédéral sur les revenus tirés d'une entreprise; les sociétés pétrolières et gazières et les services publics appartenant aux provinces n'en paient pas. La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte des dispositions générales qui s'appliquent à tous les secteurs de l'économie, ainsi que des dispositions spéciales qui s'appliquent uniquement à certains secteurs. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des dispositions qui touchent uniquement le secteur de l'énergie. Les dispositions concernant les sources d'énergie renouvelable et non renouvelable sont complexes, tout comme la façon dont, dans leur application, elles interagissent entre elles et avec toutes les autres dispositions de la *Loi*, ainsi qu'avec les régimes fiscaux et de redevances provinciaux.

#### Dépenses en immobilisations incorporelles

Tableau 1

Les dépenses en immobilisations incorporelles désignent les dépenses engagées pour explorer et aménager les sources d'énergie non renouvelable et pour aménager les sources d'énergie renouvelable, par exemple, les dépenses effectuées pour amener un puits découvert au stade de la production ou pour trouver un site exposé au vent en vue d'installer des éoliennes.

L'industrie pétrolière et gazière utilise deux méthodes pour déduire les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables :

- Aux termes de la « méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse », les investissements dans l'exploration et l'aménagement fructueux (ceux qui mènent à la découverte de réserves productrices de pétrole ou de gaz naturel) sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes. Les investissements dans l'exploration et l'aménagement non fructueux (les puits secs) sont déduits l'année où l'argent est dépensé.
- Aux termes de la « méthode du coût entier », tous les investissements d'exploration et d'aménagement, fructueux ou non, sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes.

Le secteur des énergies renouvelables capitalise habituellement les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables et les amortit sur la durée de production des nouvelles ressources.

Aux fins de l'impôt, ces dépenses sont incluses dans des catégories de dépenses différentes selon leur nature, et elles sont amorties conformément aux règles applicables à chaque catégorie. La description de ces catégories est présentée dans les paragraphes suivants.

**Les frais d'exploration au Canada (FEC)** comprennent les dépenses admissibles effectuées en vue de déterminer l'existence, la localisation, l'étendue ou la qualité d'une source d'énergie non renouvelable. Les FEC peuvent être déduits en entier dès que l'argent est dépensé (certaines restrictions s'appliquent) ou être reportés à des années ultérieures. Ils peuvent également être passés aux actionnaires qui ont acheté des actions accréditives. Dans ce cas, ce sont les actionnaires qui demandent le remboursement des FEC et non l'entreprise.

**Les frais d'aménagement au Canada (FAC)** comprennent les dépenses admissibles de forage aux fins de la mise en production. Les FAC peuvent être déduits chaque année au taux maximal de 30 p. 100 du solde de la catégorie des FAC. Ce solde est reporté à des années ultérieures. Les FAC peuvent être passés aux actionnaires détenant des actions accréditives. Les petites entreprises peuvent transformer la première tranche de un million de dollars de FAC en FEC à certaines conditions pour obtenir un amortissement accéléré.

**Les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz** comprennent les paiements de loyer et de primes d'exploration versés aux propriétaires de la ressource, habituellement les provinces, pour les droits d'exploration, d'aménagement et d'extraction des ressources. Ces frais peuvent être déduits chaque année au taux de 10 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses. Le solde de cette catégorie de dépenses est reporté à des années ultérieures.

## Annexe C

# Dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise concernant les investissements dans le secteur de l'énergie

### Dispositions relatives aux dépenses en immobilisations

1. Les entreprises et les particuliers paient de l'impôt fédéral sur les revenus tirés d'une entreprise; les sociétés pétrolières et gazières et les services publics appartenant aux provinces n'en paient pas. La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte des dispositions générales qui s'appliquent à tous les secteurs de l'économie, ainsi que des dispositions spéciales qui s'appliquent uniquement à certains secteurs. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des dispositions qui touchent uniquement le secteur de l'énergie. Les dispositions concernant les sources d'énergie renouvelable et non renouvelable sont complexes, tout comme la façon dont, dans leur application, elles interagissent entre elles et avec toutes les autres dispositions de la *Loi*, ainsi qu'avec les régimes fiscaux et de redevances provinciaux.

#### Dépenses en immobilisations incorporelles

Tableau 1

Les dépenses en immobilisations incorporelles désignent les dépenses engagées pour explorer et aménager les sources d'énergie non renouvelable et pour aménager les sources d'énergie renouvelable, par exemple, les dépenses effectuées pour amener un puits découvert au stade de la production ou pour trouver un site exposé au vent en vue d'installer des éoliennes.

L'industrie pétrolière et gazière utilise deux méthodes pour déduire les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables :

- Aux termes de la « méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse », les investissements dans l'exploration et l'aménagement fructueux (ceux qui mènent à la découverte de réserves productrices de pétrole ou de gaz naturel) sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes. Les investissements dans l'exploration et l'aménagement non fructueux (les puits secs) sont déduits l'année où l'argent est dépensé.

- Aux termes de la « méthode du coût entier », tous les investissements d'exploration et d'aménagement, fructueux ou non, sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes.

Le secteur des énergies renouvelables capitalise habituellement les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables et les amortit sur la durée de production des nouvelles ressources.

Aux fins de l'impôt, ces dépenses sont incluses dans des catégories de dépenses différentes selon leur nature, et elles sont amorties conformément aux règles applicables à chaque catégorie. La description de ces catégories est présentée dans les paragraphes suivants.

Les **frais d'exploration au Canada (FEC)** comprennent les dépenses admissibles effectuées en vue de déterminer l'existence, la localisation, l'étendue ou la qualité d'une source d'énergie non renouvelable. Les FEC peuvent être déduits en entier dès que l'argent est dépensé (certaines restrictions s'appliquent) ou être reportés à des années ultérieures. Ils peuvent également être passés aux actionnaires qui ont acheté des actions accréditives. Dans ce cas, ce sont les actionnaires qui demandent le remboursement des FEC et non l'entreprise.

Les **frais d'aménagement au Canada (FAC)** comprennent les dépenses admissibles de forage aux fins de la mise en production. Les FAC peuvent être déduits chaque année au taux maximal de 30 p. 100 du solde de la catégorie des FAC. Ce solde est reporté à des années ultérieures. Les FAC peuvent être passés aux actionnaires détenant des actions accréditives. Les petites entreprises peuvent transformer la première tranche de un million de dollars de FAC en FEC à certaines conditions pour obtenir un amortissement accéléré.

Les **frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz** comprennent les paiements de loyer et de primes d'exploration versés aux propriétaires de la ressource, habituellement les provinces, pour les droits d'exploration, d'aménagement et d'extraction des ressources. Ces frais peuvent être déduits chaque année au taux de 10 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses. Le solde de cette catégorie de dépenses est reporté à des années ultérieures.

Tableau 1 (suite)

Les dispositions touchant l'exploitation minière relatives aux dépenses en immobilisations incorporelles s'apparentent aux frais décrits dans les paragraphes précédents, mais il existe des différences, en particulier en ce qui a trait à l'extraction des sables pétroliers et du charbon. Les dépenses relatives aux propriétés sont traitées comme les FAC et peuvent, chaque année, être amorties au taux maximal de 30 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses (comparativement aux frais à l'égard des biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz). Les dépenses d'aménagement préalable à la production pour les nouvelles mines sont traitées comme les FEC et peuvent être déduites en entier dès que l'argent est dépensé ou être reportées à des années ultérieures (comparativement aux FAC).

Les frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada (FEREEC) comprennent les dépenses admissibles pour l'élaboration d'un projet d'énergies renouvelables pour lequel on prévoit qu'au moins 50 p. 100 du coût d'immobilisations du matériel à utiliser est admissible au traitement des dépenses de la catégorie 43.1 (voir plus bas). Les FEREEC peuvent être déduits en entier dès que l'argent est dépensé ou être reportés à des années ultérieures. Ils peuvent également être passés aux actionnaires.

### **Dépenses en immobilisations corporelles**

Les dépenses en immobilisations corporelles désignent les dépenses liées aux biens matériels comme les immeubles et le matériel.

Les dépenses en immobilisations corporelles sont habituellement déduites (amorties) sur la durée de vie utile des biens dans les livres de l'entreprise. Aux fins de l'impôt, elles sont regroupées en catégories de déductions pour amortissement, ayant chacune un taux d'amortissement annuel qui est souvent différent du taux d'amortissement comptable. Il existe de nombreuses catégories de déductions pour amortissement définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les cinq suivantes étant les plus pertinentes pour les investissements dans le secteur de l'énergie.

La **Catégorie 1** comprend les dépenses relatives aux pipelines autres que les oléoducs et les gazoducs ayant une durée de vie utile maximale de 15 ans, les bâtiments et les structures, y compris les éléments utilisant de l'énergie, les barrages et le matériel générateur d'électricité. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente quatre pour cent du solde dégressif; le Budget de février 2000 propose de le porter à huit pour cent pour l'équipement énergétique admissible. (Cela signifie que les coûts sont regroupés : quatre pour cent du solde de cette catégorie de dépenses sont déduits comme dépenses engagées pendant l'année et sont déduits de cette catégorie de dépenses, et le solde restant de cette catégorie de dépenses est reporté à l'année suivante.)

La **Catégorie 8** comprend les dépenses relatives aux oléoducs et aux gazoducs ayant une durée de vie utile maximale de 15 ans et au matériel générateur d'électricité ayant un débit maximum de 15 kilowatts. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 20 p. 100 du solde dégressif.

La **Catégorie 41** comprend les dépenses relatives aux biens servant à l'extraction des ressources acquies après 1987. Elle comprend également les dépenses relatives au matériel générateur d'électricité utilisé pour les mines, au matériel utilisé pour l'exploration des ressources et le traitement du pétrole brut lourd, aux installations de traitement du gaz naturel et aux engins de forage flottants servant à l'exploration du pétrole et du gaz. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 25 p. 100 du solde dégressif. Un taux spécial de déduction pour amortissement de 100 p. 100 s'applique également aux nouvelles mines et aux biens utilisés pour l'expansion des mines, selon ce qui est prévu par la Loi, mais il se limite au montant des revenus tirés de l'exploitation d'une mine. Dans ces cas, les entreprises ne paient aucun impôt sur leur revenu tant que toutes les dépenses en immobilisations n'ont pas été amorties.

La **Catégorie 43** comprend les dépenses relatives au matériel utilisé pour économiser l'énergie, au matériel de récupération de la chaleur utilisé dans les usines de fabrication et de traitement, ainsi qu'au matériel utilisé dans les raffineries, les usines de chevauchement et les installations de production de carburants de remplacement pour véhicules comme l'éthanol. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 30 p. 100 du solde dégressif.

La **Catégorie 43.1** comprend les dépenses relatives au matériel utilisé pour économiser l'énergie, aux investissements dans le secteur des énergies renouvelables utilisées pour produire de l'électricité et de la chaleur (certaines restrictions s'appliquent). Elle comprend principalement les dépenses relatives aux systèmes de cogénération et aux systèmes de production d'électricité alimentés aux combustibles de déchets spécifiques, aux systèmes de chauffage solaire actifs et aux systèmes de chauffage solaire passifs, aux petites installations hydroélectriques, au matériel de récupération de la chaleur, aux systèmes de conversion de l'énergie cinétique du vent, au matériel de génération de puissance photovoltaïque, au matériel de génération d'électricité géothermique, à certains types de matériel de production de chaleur par combustion de déchets spécifiques et au matériel générateur d'électricité utilisant du gaz naturel dissout. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 30 p. 100 du solde dégressif.





**Redevances provinciales et déduction fédérale relative aux ressources.**

2. Les provinces sont propriétaires d'une grande partie des ressources canadiennes en énergie non renouvelable. Elles imposent des redevances sur les ressources extraites. Elles imposent aussi des impôts miniers sur les droits miniers de propriétaire franc. Le tableau 2 présente sommairement certains régimes provinciaux de redevances actuellement en vigueur.

**Points saillants de certains régimes de redevances provinciaux**

**Tableau 2**

**Alberta.** Le taux de redevances applicable sur la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru (la date à laquelle le pétrole ou le gaz ont été découverts), la productivité du puits et le prix. Il existe un taux minimum et un taux maximum de redevances. Par exemple, le taux minimum de redevances pour le gaz naturel d'un puits normal ou à haut rendement est de 15 p. 100 du volume produit, et le taux maximum de redevances est de 35 p. 100 pour le gaz ancien et de 30 p. 100 pour le nouveau. L'Alberta accorde également un crédit d'impôt remboursable pour redevances représentant entre 25 et 75 p. 100 des premiers deux millions de dollars payés en redevances à la Couronne. De plus, l'Alberta offre une réduction des redevances ou des exemptions temporaires de versement de redevances pour encourager certaines activités, par exemple le forage de puits de plus de 2 500 mètres.

Dans le passé, l'Alberta négociait des arrangements en matière de redevances pour les projets relatifs aux sables pétroliers avec chaque exploitant. Son régime de redevances actuel prévoit une redevance minimale de un pour cent des revenus bruts du projet. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance est le plus élevé des montants suivants : soit le minimum, soit 25 p. 100 des revenus nets du projet. Le seuil de rentabilité est atteint au moment où les revenus cumulatifs découlant du projet couvrent les coûts d'exploitation et d'immobilisation cumulatifs et comprennent en plus un retour d'investissement pour l'exploitant. Il existe des arrangements transitoires pour les exploitants qui passent d'arrangements négociés au régime de redevances actuel.

**Colombie-Britannique.** Le taux de redevances sur la production pétrolière conventionnelle varie selon le cru et la productivité du puits. Les taux sont plus bas dans le cas du nouveau pétrole. Le taux de redevances pour le gaz naturel varie selon le prix et le type de gaz mais non selon le cru ou la productivité du puits. Une exemption temporaire de versement de redevances de 36 mois est accordée pour le pétrole produit à partir d'un nouveau puits complété après le 30 juin 1974.

**Terre-Neuve.** Terre-Neuve possède deux régimes de redevances distincts, un pour les ressources à terre et un pour les ressources en mer. Il ne se fait actuellement aucune production pétrolière ou gazière à terre. Pour ce qui est de la production en mer, le taux de redevances varie selon la quantité de pétrole produite et les profits réalisés. Par exemple, avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances varie de un à 7,5 p. 100 des revenus bruts.

Le Projet de développement Hibernia fait l'objet d'un régime de redevances distinct. Ce régime comporte une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances variable augmente graduellement pour passer de un pour cent à cinq pour cent du revenu brut sur une période de six ans. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable devient le pourcentage le plus élevé des deux pourcentages suivants : cinq pour cent du revenu brut ou 30 p. 100 du revenu net (selon ce qui est prévu dans l'arrangement). Si le projet est très rentable, une redevance supplémentaire s'applique également.

Le projet de développement Terra Nova fait lui aussi l'objet d'un régime de redevances distinct, qui comprend une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevance variable augmente graduellement de un pour cent à dix pour cent du revenu brut. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable est semblable à celle d'Hibernia.

**Nouvelle-Écosse.** Le 4 août 1998, la Nouvelle-Écosse a annoncé un nouveau régime de redevances pour les futurs projets de forage en mer. Les redevances varient selon les revenus et les bénéfices tirés du projet, le taux minimum étant de deux pour cent du revenu brut. Un minimum de cinq pour cent du revenu brut doit être payé dans tous les cas une fois atteint le seuil de rentabilité. Aucune exemption temporaire de versement de redevances n'est prévue.

Le projet de l'île de Sable est assujéti à un taux de redevances réduit de un pour cent du revenu brut pour les trois premières années. Après cela, le taux de redevances passe à deux pour cent du revenu brut; selon la rentabilité du projet, ce taux continue d'augmenter jusqu'à un maximum de 35 p. 100 du revenu net.

**Saskatchewan.** Le taux de redevance pour la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru et la productivité du puits, ainsi que le prix. Le taux commence à zéro pour les puits à faible rendement et augmente graduellement, pour les puits à rendement plus élevé. Par exemple, un puits de pétrole lourd foré verticalement, qui produit 100 mètres cubes de pétrole par mois, a un taux de redevance minimum de 7,5 p. 100 si le prix est de 100 \$ les mille mètres cubes ou moins et un taux de redevance maximum de 22,5 p. 100. La Saskatchewan accorde des réductions de redevances pour encourager les nouveaux projets.

## Redevances provinciales et déduction fédérale relative aux ressources.

2. Les provinces sont propriétaires d'une grande partie des ressources canadiennes en énergie non renouvelable. Elles imposent des redevances sur les ressources extraites. Elles imposent aussi des impôts miniers sur les droits miniers de propriétaire franc. Le tableau 2 présente sommairement certains régimes provinciaux de redevances actuellement en vigueur.

### Extrait sommaire de certains régimes de redevances provinciaux

Tableau 2

**Alberta.** Le taux de redevances applicable sur la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru (la date à laquelle le pétrole ou le gaz ont été découverts), la productivité du puits et le prix. Il existe un taux minimum et un taux maximum de redevances. Par exemple, le taux minimum de redevances pour le gaz naturel d'un puits normal ou à haut rendement est de 15 p. 100 du volume produit, et le taux maximum de redevances est de 35 p. 100 pour le gaz ancien et de 30 p. 100 pour le nouveau. L'Alberta accorde également un crédit d'impôt remboursable pour redevances représentant entre 25 et 75 p. 100 des premiers deux millions de dollars payés en redevances à la Couronne. De plus, l'Alberta offre une réduction des redevances ou des exemptions temporaires de versement de redevances pour encourager certaines activités, par exemple le forage de puits de plus de 2 500 mètres.

Dans le passé, l'Alberta négociait des arrangements en matière de redevances pour les projets relatifs aux sables pétrolifères avec chaque exploitant. Son régime de redevances actuel prévoit une redevance minimale de un pour cent des revenus bruts du projet. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance est le plus élevé des montants suivants : soit le minimum, soit 25 p. 100 des revenus nets du projet. Le seuil de rentabilité est atteint au moment où les revenus cumulatifs dépassent de projet couvrent les coûts d'exploitation et d'immobilisation cumulatifs et comprennent en plus un retour d'investissement pour l'exploitant. Il existe des arrangements transitoires pour les exploitants qui passent d'arrangements négociés au régime de redevances actuel.

**Colombie-Britannique.** Le taux de redevances sur la production pétrolifère conventionnelle varie selon le cru et la productivité du puits. Les taux sont plus bas dans le cas du nouveau pétrole. Le taux de redevances pour le gaz naturel varie selon le prix et le type de gaz mais non selon le cru ou la productivité du puits. Une exemption temporaire de versement de redevances de 36 mois est accordée pour le pétrole produit à partir d'un nouveau puits complété après le 30 juin 1974.

**Terre-Neuve.** Terre-Neuve possède deux régimes de redevances distincts, un pour les ressources à terre et un pour les ressources en mer. Il ne se fait actuellement aucune production pétrolifère ou gazière à terre. Pour ce qui est de la production en mer, le taux de redevances varie selon la quantité de pétrole produite et les profits réalisés. Par exemple, avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances varie de un à 7,5 p. 100 des revenus bruts.

Le Projet de développement Hibernia fait l'objet d'un régime de redevances distinct. Ce régime comporte une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances variable augmente graduellement pour passer de un pour cent à cinq pour cent du revenu brut sur une période de six ans. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable devient le pourcentage le plus élevé des deux pourcentages suivants : cinq pour cent du revenu brut ou 30 p. 100 du revenu net (selon ce qui est prévu dans l'arrangement). Si le projet est très rentable, une redevance supplémentaire s'applique également.

Le projet de développement Terra Nova fait lui aussi l'objet d'un régime de redevances distinct, qui comprend une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevance variable augmente graduellement de un pour cent à dix pour cent du revenu brut. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable est semblable à celle d'Hibernia.

**Nouvelle-Écosse.** Le 4 août 1998, la Nouvelle-Écosse a annoncé un nouveau régime de redevances pour les futurs projets de forage en mer. Les redevances varient selon les revenus et les bénéfices nets du projet, le taux minimum étant de deux pour cent du revenu brut. Un minimum de cinq pour cent du revenu brut doit être payé dans tous les cas une fois atteint le seuil de rentabilité. Aucune exemption temporaire de versement de redevances n'est prévue.

Le projet de l'Île de Sable est assujéti à un taux de redevances relatif de un pour cent du revenu brut pour les trois premières années. Après cela, le taux de redevances passe à deux pour cent du revenu brut; selon la rentabilité du projet, ce taux continue d'augmenter jusqu'à un maximum de 35 p. 100 du revenu net.

**Saskatchewan.** Le taux de redevance pour la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru et la productivité du puits, ainsi que le prix. Le taux commence à zéro pour les puits à faible rendement et augmente graduellement, pour les puits à rendement plus élevé. Par exemple, un puits de pétrole lourd foré verticalement, qui produit 100 mètres cubes de pétrole par mois, a un taux de redevances minimum de 7,5 p. 100 si le puits est de 100 à 150 mètres cubes ou moins et un taux de redevance maximum de 22,5 p. 100. La Saskatchewan accorde des réductions de redevances pour encourager les nouveaux projets.

3. En 1997, le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances a rapporté que le taux réel et total des redevances se situait entre 16 et 17 p. 100 des revenus bruts tirés de l'exploration pétrolière conventionnelle et gazière; ce pourcentage tient compte des encouragements sur redevances. Comme le démontre le tableau 2, le régime de redevances pour les projets d'exploitation des sables pétrolifères et des projets d'exploitation en mer est, au début, plus généreux que le régime pour l'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz; le taux de redevances se situe à environ un pour cent des revenus jusqu'à ce que les coûts de fonctionnement et d'immobilisations cumulatifs aient été couverts et qu'un rendement sur les investissements ait été enregistré.
4. Lorsque les entreprises calculent l'impôt fédéral sur leur revenu, elles ne peuvent pas déduire les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour le pétrole, le gaz naturel et les minéraux. (Les règles normales de l'impôt sur le revenu permettent une déduction pour la plupart des montants dépensés pour gagner un revenu.) Pour compenser cette restriction, les entreprises peuvent effectuer une déduction relative aux ressources représentant 25 p. 100 des bénéfices relatifs à des ressources tirés de l'extraction et de la production de pétrole et de gaz. En termes généraux, les bénéfices relatifs à des ressources désignent les bénéfices relatifs à des ressources moins les frais généraux, les coûts d'exploitation et les déductions pour amortissement connexes.

#### Les crédits d'impôt à l'investissement

5. Le régime fiscal canadien prévoit deux grandes catégories de crédits d'impôt à l'investissement qui revêtent une importance particulière pour le secteur de l'énergie. Le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique vise à développer l'économie des provinces de l'Atlantique par l'octroi d'un crédit d'impôt à l'investissement de dix pour cent sur les investissements dans la fabrication et dans la production d'énergie. Les sociétés pétrolières et gazières exploitant des ressources en mer obtiennent actuellement une part importante du total du crédit demandé à ce titre.
6. L'autre crédit d'impôt vise à appuyer les investissements effectués par l'industrie canadienne dans la recherche scientifique et le développement expérimental. Les entreprises peuvent réduire les impôts qu'elles ont à payer en demandant un crédit correspondant à 20 p. 100 des coûts admissibles de recherche et de développement. Les plus petites entreprises sous contrôle canadien peuvent demander 35 p. 100, et une partie de ce montant est remboursable si le demandeur n'a pas à payer d'impôt. De nombreuses entreprises du secteur des énergies renouvelables et non renouvelables effectuent beaucoup de recherche et de développement et peuvent demander ce crédit d'impôt à l'investissement.

#### Les sables pétrolifères — un cas particulier

7. Le Centre et le Nord de l'Alberta sont riches en gisements de goudron bitumineux qui peut être transformé en produits pétroliers. Toutefois, cette substance est trop épaisse pour être extraite à l'aide des méthodes de production de pétrole conventionnel. Les gisements qui se trouvent près de la surface peuvent être récupérés en utilisant des techniques d'exploitation à ciel ouvert. Les gisements de bitume trop profonds pour être exploités peuvent être extraits de façon économique par des méthodes *in situ* (forage) qui s'assimilent davantage aux méthodes d'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz.
8. Les dispositions touchant l'exploitation des mines prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont utilisées pour les sables pétrolifères plutôt que celles qui touchent l'exploitation du pétrole et du gaz. Les dispositions concernant l'exploitation des mines sont semblables à celles qui touchent l'exploitation du pétrole et du gaz mais prévoient des déductions plus généreuses pour les dépenses relatives aux avoirs miniers et pour les dépenses d'aménagement préalable à la production.
9. Il existe également des dispositions spéciales concernant les biens utilisés pour extraire le bitume. Lorsqu'une entreprise fait l'acquisition de tels biens pour une nouvelle mine ou pour l'expansion importante d'une mine, y compris pour l'exploitation des sables pétrolifères, elle peut les déduire immédiatement, à condition que les

montants déduits n'excèdent pas les revenus tirés de la mine. Autrement dit, l'entreprise paie de l'impôt fédéral uniquement sur les revenus qu'elle tire de la mine une fois qu'elle a amorti toutes les dépenses en immobilisations admissibles. Cette déduction constitue un allègement fiscal important. Dans le cas de l'expansion importante d'une mine, les revenus tirés de la mine comprennent l'ensemble des revenus découlant de l'exploitation de la mine, non seulement de l'expansion. Ainsi, les coûts d'expansion seront vraisemblablement amortis plus rapidement que les coûts liés à l'ouverture d'une nouvelle mine. Les projets d'exploitation des sables pétrolifères utilisant des méthodes d'extraction *in situ* peuvent, après le 6 mars 1996, appliquer les dispositions concernant l'exploitation minière à toutes les dépenses en immobilisations corporelles admissibles parce que le produit est semblable, peu importe la méthode d'extraction employée.

10. Les projets d'exploitation des sables pétrolifères sont également assujettis au régime de déductions relatives aux ressources décrit plus haut, à une exception importante près. Le projet Syncrude a fait l'objet d'un décret de remise en 1976, lequel autorisait les participants à déduire les redevances provinciales et la déduction relative aux ressources pour deux des concessions. Le décret de remise est en vigueur jusqu'à ce que 2,1 milliards de barils de pétrole brut synthétique aient été produits ou jusqu'au 31 décembre 2003, selon la première occurrence. D'après les Comptes publics du Canada, le gouvernement avait remis, au 31 mars 1999, au moins 153 millions de dollars en impôt aux termes du décret.
11. Le régime fiscal tient compte des risques et des coûts énormes des projets d'exploitation des sables pétrolifères, en particulier au cours des premières années, alors que la technologie se développait et que les coûts de fonctionnement étaient plus élevés que le prix de vente du produit. Comme l'indique le tableau 2, la province de l'Alberta impose des taux de redevance plus bas au cours des premières années d'un projet de sables pétrolifères qu'il ne le fait pour l'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz.

#### Les taxes d'accise

12. Les consommateurs paient de nombreuses taxes sur les carburants pour les véhicules et le matériel : les taxes d'accise fédérales et provinciales, la taxe fédérale sur les produits et services et, dans certains cas, des taxes de vente provinciales. Les consommateurs qui achètent des véhicules à haut rendement énergétique bénéficient d'une réduction réelle sur l'ensemble des taxes d'accise qu'ils auraient payé. Les carburants de remplacement, comme l'éthanol produit à partir d'énergies renouvelables, le propane, le gaz naturel comprimé et le méthanol, sont exonérés de la taxe d'accise. Dans le cas des carburants mélangés, l'exemption de la taxe ne s'applique qu'à la partie « carburant » du produit.

**Rapport du  
commissaire à l'environnement et au développement durable  
à la Chambre des communes – 2000**

**Table des matières**

**Chapitre**

Observations du commissaire – 2000

Avant-propos et Points saillants

**Gestion du développement durable**

1 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :  
l'an deux – Un travail en évolution

2 L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

3 L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

**Le smog**

4 Le smog : un risque pour la santé

**Travailler ensemble**

5 Des partenariats pour le développement durable : aperçu

6 Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

7 La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

8 Travailler avec le secteur privé

**Suivi**

9 Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage









**Rapport du  
commissaire  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes**

**Chapitre 4**  
Le smog : un risque pour la santé

**2000**

*Le Rapport de l'an 2000 comporte 9 chapitres, ainsi que les « Observations du commissaire » et un Avant-propos. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.*

*Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de catalogue FA1-2/2000-4F  
ISBN 0-662-84713-X  
English copies also available



EcoLogo<sup>M</sup> Paper / Papier Éco-Logo<sup>M</sup>

# **Chapitre 4**

**Le smog**

Un risque pour la santé

## **Le smog : un risque pour la santé**

### **Avis aux lecteurs**

*Ce chapitre se compose de trois parties :*

*La **partie I** définit le problème du smog tel que le perçoit le gouvernement fédéral. Environnement Canada, Santé Canada et Transports Canada ont vérifié si le contenu de cette partie était complet, juste et exact. Bien qu'elle n'ait pas été vérifiée de façon indépendante, nous pensons que les personnes impliquées dans la gestion du smog conviendraient généralement que la partie I est révélatrice des problèmes créés par le smog et des bénéfices que la réduction du smog présente pour le Canada.*

*La **partie II** aborde les rôles et responsabilités des intervenants dans la gestion du smog, et définit l'approche nationale au problème, y compris les instruments utilisés au niveau fédéral pour lutter contre le smog.*

*La **partie III** se concentre sur le rôle du fédéral dans la mise en application du programme national de gestion du smog — les trois phases du Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990. Nous présentons nos constatations de vérification sur les initiatives du gouvernement fédéral, et sur son rôle plus large de leader dans la mise en oeuvre du Plan à l'échelle nationale.*

*La section **Points saillants**, qui suit cet avis, donne un résumé du chapitre ainsi que des renvois pour complément d'information.*

# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	4-7
<b>PARTIE I — LE SMOG : DÉFINITION, ORIGINE ET PRÉOCCUPATIONS</b>	4-11
<b>Qu'est-ce que le smog?</b>	4-11
<b>Pour quelles raisons les Canadiens devraient-ils se préoccuper du smog?</b>	4-12
Le smog présente un danger pour la santé	4-12
Les objectifs actuels ne suffisent pas pour protéger la santé	4-18
Le smog a des répercussions importantes sur l'environnement	4-19
<b>Le problème du smog touche-t-il toutes les régions du Canada?</b>	4-21
Le problème du smog persiste, en dépit de l'amélioration de la qualité de l'air	4-21
Le smog a de nombreuses sources	4-23
Le smog n'est pas un problème seulement urbain	4-26
Régions touchées par le problème de l'ozone	4-27
Régions touchées par un problème de pollution attribuable aux particules	4-28
Le smog ne connaît aucune frontière	4-30
<b>Pourquoi le problème du smog est-il si difficile à régler?</b>	4-31
Les solutions seront aussi complexes que le problème	4-31
La croissance du Canada met en péril les progrès réalisés au chapitre de la qualité de l'air	4-31
Incertitudes entourant les connaissances sur le smog et ses effets sur la santé	4-32
Les solutions seront coûteuses	4-33
De grands changements dans notre mode de vie sont nécessaires	4-33
Le gouvernement fédéral ne peut à lui seul résoudre le problème du smog	4-34
<b>PARTIE II — L'APPROCHE NATIONALE POUR RÉDUIRE LE SMOG</b>	4-35
<b>S'attaquer au problème du smog : une responsabilité commune</b>	4-35
La protection de l'air au Canada nécessite la collaboration de nombreux intérêts et instances gouvernementales	4-35
Les provinces et les territoires jouent un rôle important	4-35
Les municipalités jouent également un rôle clé	4-36
Des initiatives sont mises en place par les provinces, les territoires, les municipalités et l'industrie	4-36
<b>Trouver des façons de travailler ensemble</b>	4-36
<b>L'approche fédérale pour réduire le smog</b>	4-38
Les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	4-38
Pouvoirs et réglementation visant à réduire le smog	4-38
Il est important de disposer d'un vaste éventail d'outils	4-39
Initiatives volontaires — Une composante majeure du Plan de 1990	4-41
De nouvelles initiatives sont nécessaires pour réduire le smog	4-42
Mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990	4-43

<b>PARTIE III — OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION</b>	4-44
<b>Introduction</b>	4-44
Le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990	4-44
Surveillance des polluants atmosphériques dans l'air ambiant	4-46
Objet de la vérification	4-47
<b>Observations</b>	4-47
<b>Mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990</b>	4-47
Le Plan de 1990 fournit une orientation stratégique efficace	4-47
Aucun accord sur le cadre de gestion	4-48
La responsabilisation est floue	4-50
Le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 n'a jamais été mis en oeuvre selon la planification initiale	4-50
La transparence est essentielle	4-52
Le public et le Parlement ont été peu informés des résultats obtenus	4-53
<b>Coordination de la surveillance des polluants atmosphériques</b>	4-55
Le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique	4-55
Absence d'entente officielle sur les rôles et les responsabilités	4-57
Absence d'orientation nationale	4-57
<b>Projet de Standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone</b>	4-59
<b>Conclusion et recommandation</b>	4-60
<b>À propos de la vérification</b>	4-62
<b>Encadré</b>	
L'ozone et les particules	4-13
<b>Pièces</b>	
4.1 La mortalité annuelle au Canada liée à la pollution atmosphérique est supérieure à celle due à d'autres causes	4-14
4.2 Effets nocifs du smog sur la santé	4-15
4.3 Le smog et l'appareil respiratoire humain	4-16
4.4 Les populations les plus touchées par le smog au Canada	4-17
4.5 Les effets en cascade de la pollution atmosphérique sur la santé	4-18
4.6 Émissions en 1995 des oxydes d'azote, des composés organiques volatils, des oxydes de soufre et du monoxyde de carbone	4-24
4.7 Un nombre sans cesse croissant de véhicules sur les routes	4-26
4.8 Émissions de PM 10 et de PM 2,5 en 1995 – Secteurs dominants	4-27
4.9 Exposition des Canadiens à des niveaux d'ozone supérieurs à l'objectif national	4-29
4.10 Vents dominants en été	4-30
4.11 Les tendances pour l'avenir sont préoccupantes	4-32
4.12 Chronologie des initiatives visant le smog	4-37
4.13 Réglementation fédérale en matière de lutte contre le smog	4-40
4.14 Lignes directrices et codes élaborés dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990	4-41

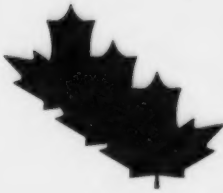


	<b>Page</b>
4.15 Les trois phases du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990	4-45
4.16 Éléments clés d'un cadre de gestion régissant les ententes conjointes	4-49
4.17 Il est essentiel que la population soit informée	4-53
4.18 Exemples d'initiatives prises dans le cadre de la phase 1 qui sont considérées comme terminées dans la phase 2 du Plan de 1997	4-55

#### **Annexes**

A. Processus des standards pancanadiens	4-64
B. Réussites en matière de réduction de la pollution atmosphérique	4-65
C. Sources d'émissions, par catégorie	4-66
D. Distribution géographique des émissions au Canada	4-67
E. Engagements internationaux	4-70
F. Activités fédérales visant à réduire le smog	4-72

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.*



---

## Le smog

### Un risque pour la santé

#### Points saillants

##### Le smog est une grave menace pour la population canadienne

**4.1** Depuis dix ans, le gouvernement fédéral rappelle régulièrement que le problème du smog au Canada est une importante question de santé publique, ainsi qu'une grave menace pour l'environnement. Son impact le plus significatif tient à ses effets nocifs sur la santé des Canadiens, surtout pour les membres les plus vulnérables de la société — les gens âgés, les enfants et les personnes souffrant de troubles cardiaques, de maladies pulmonaires ou d'autres problèmes respiratoires. Même les adultes en bonne santé sont vulnérables aux effets nocifs du smog (paragraphes 4.30 à 4.47).

**4.2** Le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique peut être cause de 5 000 décès prématurés chaque année dans 11 grandes villes du Canada. Il s'agit là d'un chiffre relativement élevé quand on le compare à d'autres risques auxquels les Canadiens sont involontairement exposés. En outre, la pollution atmosphérique a, sur bien d'autres Canadiens, des effets moins graves mais plus généralisés, qui pourraient peser lourd sur le système de soins de santé. Ainsi, l'exposition au smog peut entraîner des problèmes respiratoires ou autres qui nuisent à la qualité de vie et à la condition physique. Parmi les autres effets possibles figurent un recours accru aux médicaments, une augmentation du nombre de consultations chez les médecins ou en salle d'urgence, ou même des hospitalisations (4.30 à 4.43).

**4.3** Le smog affecte aussi les secteurs agricole et forestier du Canada. L'effet des polluants atmosphériques courants sur les cultures entraîne chaque année des pertes de millions de dollars dans le secteur agricole (4.48 à 4.52).

**4.4** Selon une enquête réalisée en 1999 par Santé Canada, 24 p. 100 des Canadiens ont indiqué que la pollution atmosphérique était la plus grande menace environnementale pour leur province. De plus, 61 p. 100 d'entre eux se sont dits « très préoccupés » par les problèmes de qualité de l'air. Même si de nombreux Canadiens savent que le smog a des effets nocifs sur leur santé et leur environnement, il reste nécessaire d'accroître leur compréhension du problème et de leur apprendre comment y réagir (4.107 à 4.109).

##### On ne peut s'illusionner

**4.5** Bien qu'on ait constaté une tendance à la baisse de certains polluants courants dans l'air ambiant, les niveaux semblent maintenant se stabiliser, voire augmenter. Les améliorations réalisées par le passé sont progressivement annulées par les hausses d'émissions résultant d'une augmentation de la consommation d'énergie (4.58 à 4.67, et 4.96 à 4.100).

**4.6** Le gouvernement fédéral a indiqué que les connaissances scientifiques actuelles montrent très clairement l'urgence d'agir contre le smog (4.101 à 4.103, et 4.125 à 4.127). Les stratégies fédérales visant la pollution atmosphérique reposaient initialement sur la notion qu'il existait des seuils sous lesquels les principaux polluants du smog étaient sans danger. Cependant, des recherches plus récentes n'ont pas pu déterminer de niveau sécuritaire pour l'ozone ou les particules (4.155 à 4.158).

**4.7** Environnement Canada s'attend à ce que la qualité de l'air continue de se détériorer, à moins que les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog (4.96 à 4.100).

## **Un bon départ, mais sans suite**

**4.8** En 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement entérinait un plan national en trois phases visant à réduire les concentrations de polluants. Le plan se concentrait sur les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV). Ces deux groupes de substances mènent à la formation d'ozone, importante composante du smog. L'objectif du plan national était de « résoudre complètement » les problèmes de l'ozone au Canada d'ici 2005 (4.149 à 4.154).

**4.9** Nous sommes convaincus que le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) est une importante réalisation des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et qu'il fournit une orientation stratégique efficace pour régler le problème du smog au Canada (4.168 à 4.171).

**4.10** Cependant, après avoir entériné le Plan, les partenaires ne se sont jamais entendus sur les détails d'un cadre de mise en oeuvre. Le Plan a évolué depuis dix ans sans présenter aucun des éléments clés d'une saine gestion (4.172 à 4.179).

**4.11** Les ministres de l'environnement avaient convenu au départ de négocier, dans les 12 mois des ententes de partenariat fédéral-provincial, les rôles de chacun et les échéanciers. Ces ententes ne s'étant pas matérialisées, le Plan était voué à l'échec (4.175 et 4.176). Aucun régime de responsabilisation adéquat n'a été mis en place afin de clarifier les rôles, les responsabilités et le rendement attendu de chaque ordre de gouvernement. Aussi est-il difficile pour la population et le Parlement de savoir qui tenir responsable si le Plan échoue (4.180 à 4.182).

**4.12** Bien que le Plan de 1990 n'ait jamais été mis en oeuvre selon l'idée d'origine, le gouvernement fédéral s'est acquitté de la plupart des engagements pris dans la première des trois phases du Plan. Cependant, sa contribution à la réduction des émissions devait être modeste comparativement à l'ampleur du problème. Aux termes du Plan, les efforts des autres parties devaient permettre de réaliser la majeure partie des réductions d'émissions (4.183 à 4.194).

**4.13** Environnement Canada n'a pas fourni au public ni au Parlement des informations valides, exhaustives et à jour sur la suite donnée aux promesses faites aux Canadiens en 1990 et sur les résultats des efforts nationaux. Du fait de cette absence d'information transparente, ni le public ni le Parlement ne peuvent déterminer si le Canada s'attaque à son problème de smog à un rythme raisonnable (4.195 à 4.208).

**4.14** Le gouvernement fédéral reconnaît que, malgré des années d'effort national, les progrès ont été plus lents que prévu, et que l'échéance cible initiale ne sera probablement pas respectée. De plus, on doit se pencher sur de nouveaux problèmes de pollution et réduire de façon importante les niveaux des polluants causant le smog. Environnement Canada s'est prononcé publiquement sur la nécessité de prendre d'urgence des mesures prioritaires pour régler ce problème chronique et persistant (4.96, 4.126, 4.147 et 4.228).

## **Quelle direction prendre?**

**4.15** Aucun ordre de gouvernement ni secteur de l'industrie ne pourra à lui seul régler le problème du smog. Il n'y a pas non plus de solution unique; la question du smog exigera un effort concerté à long terme de la part de tous les Canadiens. Il faudra développer des ententes qui soient efficaces dans ce contexte difficile. Le Canada aura besoin d'un leadership fort de la part du gouvernement fédéral pour encourager les activités de coopération dans tous les secteurs de la société (4.92 à 4.95 et 4.114 à 4.121).

**4.16** En tant que leader fédéral dans la protection de la qualité de l'air au Canada, Environnement Canada a une responsabilité qui ne se limite pas à ses propres mesures de réduction du smog et à sa coordination des activités fédérales. Le Ministère a aussi pour tâche de faciliter la collaboration entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales, et de coopérer avec ses partenaires pour élaborer des stratégies et des plans nationaux efficaces (4.125 à 4.134).

**4.17** Le gouvernement fédéral a déterminé l'importance d'utiliser un large éventail d'instruments pour réduire le smog. Cependant, il a surtout compté sur la coopération volontaire des autres instances et n'a utilisé les instruments réglementaires que de façon très sélective. Il doit donc élaborer une approche fédérale détaillée qui répondra complètement au problème des sources de polluants liés au smog (4.135 à 4.144).

**4.18** L'approche utilisée pour la collaboration entre le fédéral, les provinces et les territoires s'est révélée sans efficacité pour atteindre les résultats promis aux Canadiens aux termes du Plan de 1990. Il reste à voir si le nouveau processus de standards pancanadiens aux termes de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale de 1998 sera plus efficace. Reste à voir également si ce processus permettra de mieux rendre compte des résultats et de faire preuve de transparence dans la communication d'informations à la population et au Parlement (4.228 à 4.232, et annexe A).

#### **Contexte et autres observations**

**4.19** Le smog est un problème difficile et complexe. Le smog est formé de divers polluants provenant de sources nombreuses et différentes. Il traverse les frontières et affecte les gens de diverses manières (4.92 à 4.112). Bien qu'on le définisse par ses principales composantes, l'ozone et les particules, il y a un « panier » de polluants qui contribuent à la formation du smog, dont les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone (4.25 à 4.29).

**4.20** Les polluants atmosphériques qui causent aujourd'hui le smog sont en grande partie des sous-produits d'activités industrielles et de l'utilisation de combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon). Plusieurs solutions au problème du smog exigeront des Canadiens qu'ils changent la façon dont l'énergie est produite et utilisée (4.68 à 4.78 et 4.107 à 4.109).

**4.21** Environnement Canada a pris le leadership fédéral et national, et représente le Canada sur la scène internationale. Au Canada, cependant, la responsabilité de réglementer ou de gérer tous les aspects de la réduction du smog ne relève pas d'une compétence unique. Bien que le gouvernement fédéral s'efforce de réduire le smog à l'échelle nationale, la participation des provinces, des territoires et des municipalités influera fortement sur la vitesse des progrès réalisés (4.114 à 4.134 et annexe E).

**4.22** Pour aider à évaluer les progrès futurs, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces et territoires pour déterminer les besoins du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique et en établir les priorités. Dans les engagements à venir, les parties devront déterminer leurs rôles et responsabilités respectifs quant à l'entretien et à l'amélioration du Réseau (4.209 à 4.227).

**4.23** Voilà dix ans que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement ont déterminé que le smog était une menace sérieuse pour la santé publique et l'environnement, mais leurs administrations en sont encore à élaborer des stratégies et des plans nationaux de lutte contre le smog. Elles envisagent d'adopter de nouveaux standards pour l'ozone et les particules, mais les échéances proposées sont bien lointaines (4.228 à 4.232, et annexe A).

**4.24** Bien que les solutions au problème du smog aient souvent semblé hors d'atteinte pour le Canada, l'espoir reste permis. Le Canada a pris des mesures pour réduire certaines des composantes du smog, et a connu certains succès dans l'amélioration de la qualité de l'air en général. Les gouvernements et l'industrie ont fait la preuve qu'ils peuvent s'attaquer à des problèmes difficiles de pollution atmosphérique, et l'on devrait pouvoir obtenir des résultats similaires dans le cas du smog (4.60).

**La réponse d'Environnement Canada est intégrée au présent chapitre (4.239). Le Ministère convient que le smog est un important problème de santé publique qui nécessite la poursuite d'une action concertée et des investissements soutenus. Il indique également l'importance d'intégrer des principes de gestion judicieuse dans les futures ententes conclues dans le cadre des standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone. Le Ministère est déterminé à présenter de l'information significative et en temps opportun sur les objectifs de rendement et les résultats obtenus.**





## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

## PARTIE I — LE SMOG : DÉFINITION, ORIGINE ET PRÉOCCUPATIONS

« Les Canadiens s'inquiètent particulièrement de la qualité de l'air qu'ils respirent. En de nombreux endroits, le degré de pollution atmosphérique est inacceptable. Cette pollution est causée par l'ozone au niveau du sol et des particules aéroportées qui se combinent à d'autres polluants pour produire du smog, notamment dans nos centres urbains. Ces dernières années, nous avons pris plusieurs mesures pour diminuer le smog, mais il reste encore beaucoup à faire. [...] Nous voulons que l'air soit propre. [...] Les mesures que nous prendrons pourraient un jour obliger de nombreux Canadiens à modifier leur mode de vie, mais je suis certain que chacun comprendra qu'il faut agir. » (Allocution du ministre fédéral de l'Environnement)

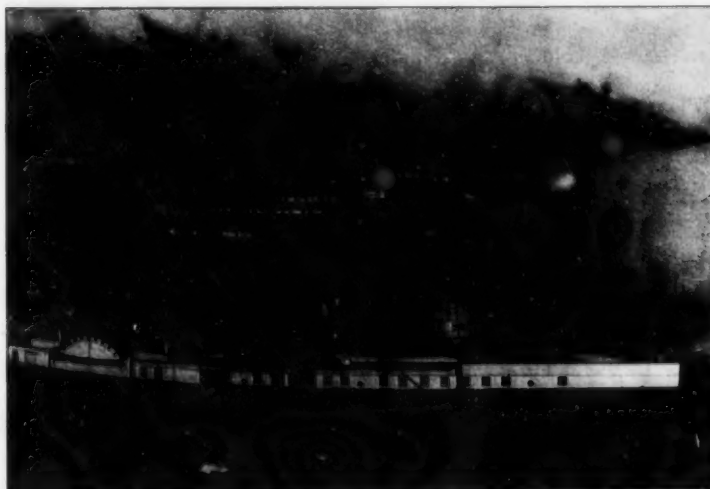
### Qu'est-ce que le smog?

**4.25** La pollution atmosphérique n'est pas un phénomène nouveau. De tout temps, des sources naturelles de polluants atmosphériques ont contribué à vicier « l'air pur » que l'on respire. Les niveaux de pollution se sont cependant accrus avec l'évolution de la société. En effet, pendant la période industrielle, les villes se sont rapidement développées; l'utilisation généralisée du charbon comme combustible pour la production de vapeur et pour le chauffage des maisons et des usines a couvert le paysage urbain de l'Europe et de l'Amérique du Nord d'une nappe d'air pollué. Aujourd'hui, la pollution atmosphérique provient en général d'un mélange d'ozone et de

polluants contribuant à la formation de ce gaz, ainsi que de particules et de contaminants toxiques. Un grand nombre de substances polluantes présentes dans l'air sont à l'origine d'un ou de plusieurs problèmes tels que les pluies acides, le changement climatique, les produits toxiques dans l'air et le smog.

**4.26** Le terme « smog » a d'abord été utilisé pour décrire le mélange de fumée (smoke) et de brouillard (fog) que l'on trouve dans l'air au-dessus des villes. Des « épisodes » de smog, périodes pendant lesquelles les niveaux de pollution sont dangereusement élevés, ont été observés au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En décembre 1952, la ville de Londres, en Angleterre, a connu un épisode particulièrement

De nos jours, les polluants atmosphériques courants qui sont à l'origine du smog proviennent surtout des activités humaines individuelles et industrielles utilisant des combustibles fossiles.



*Vue panoramique du port de Toronto prise au coin des rues Bay et York, en 1918 (voir le paragraphe 4.26).*

Source : A. Beales, Archives nationales du Canada, PA136350



## PARTIE I — LE SMOG : DÉFINITION, ORIGINE ET PRÉOCCUPATIONS

« Les Canadiens s'inquiètent particulièrement de la qualité de l'air qu'ils respirent. En de nombreux endroits, le degré de pollution atmosphérique est inacceptable. Cette pollution est causée par l'ozone au niveau du sol et des particules aéroportées qui se combinent à d'autres polluants pour produire du smog, notamment dans nos centres urbains. Ces dernières années, nous avons pris plusieurs mesures pour diminuer le smog, mais il reste encore beaucoup à faire. [...] Nous voulons que l'air soit propre. [...] Les mesures que nous prendrons pourraient un jour obliger de nombreux Canadiens à modifier leur mode de vie, mais je suis certain que chacun comprendra qu'il faut agir. » (Allocution du ministre fédéral de l'Environnement)

### Qu'est-ce que le smog?

**4.25** La pollution atmosphérique n'est pas un phénomène nouveau. De tout temps, des sources naturelles de polluants atmosphériques ont contribué à vicier « l'air pur » que l'on respire. Les niveaux de pollution se sont cependant accrus avec l'évolution de la société. En effet, pendant la période industrielle, les villes se sont rapidement développées; l'utilisation généralisée du charbon comme combustible pour la production de vapeur et pour le chauffage des maisons et des usines a couvert le paysage urbain de l'Europe et de l'Amérique du Nord d'une nappe d'air pollué. Aujourd'hui, la pollution atmosphérique provient en général d'un mélange d'ozone et de

polluants contribuant à la formation de ce gaz, ainsi que de particules et de contaminants toxiques. Un grand nombre de substances polluantes présentes dans l'air sont à l'origine d'un ou de plusieurs problèmes tels que les pluies acides, le changement climatique, les produits toxiques dans l'air et le smog.

**4.26** Le terme « smog » a d'abord été utilisé pour décrire le mélange de fumée (smoke) et de brouillard (fog) que l'on trouve dans l'air au-dessus des villes. Des « épisodes » de smog, périodes pendant lesquelles les niveaux de pollution sont dangereusement élevés, ont été observés au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En décembre 1952, la ville de Londres, en Angleterre, a connu un épisode particulièrement

De nos jours, les polluants atmosphériques courants qui sont à l'origine du smog proviennent surtout des activités humaines individuelles et industrielles utilisant des combustibles fossiles.



*Vue panoramique du port de Toronto prise au coin des rues Bay et York, en 1918 (voir le paragraphe 4.26).*

Source : A. Beales, Archives nationales du Canada, PA136350.

**Le gouvernement fédéral a déterminé que les principales composantes du smog sont l'ozone et les particules.**

**Les niveaux couramment enregistrés au Canada des polluants à l'origine du smog sont associés à de graves problèmes de santé.**

catastrophique lorsqu'elle a été enveloppée durant cinq jours d'une épaisse couche de smog résultant de la combustion à l'air libre de charbon et de la présence d'une masse d'air stagnant. Cet épisode a entraîné la mort de 4 000 personnes et incité le monde industriel à prendre des mesures majeures pour réduire la pollution atmosphérique.

**4.27** De nos jours, les polluants atmosphériques courants qui sont à l'origine du smog proviennent surtout des activités humaines individuelles et industrielles. La pollution atmosphérique est, dans la plupart des cas, attribuable aux combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon) utilisés pour les transports, dans les centrales thermiques et les usines, et à domicile. Ce groupe de polluants peut avoir des effets nuisibles sur l'environnement et la santé de la plupart des Canadiens. Le gouvernement fédéral a déterminé que les principales composantes du smog sont l'ozone ( $O_3$ ) et les particules. Il reconnaît toutefois que le smog est un « panier » de polluants comprenant également les oxydes d'azote ( $NO_x$ ), les composés organiques volatils ( $COV$ ), le dioxyde de soufre ( $SO_2$ ) et le monoxyde de carbone ( $CO$ ).

**4.28** Les  $NO_x$  sont des gaz composés d'azote et d'oxygène, notamment le monoxyde d'azote ( $NO$ ) et le dioxyde d'azote ( $NO_2$ ). Les  $NO_x$  contribuent à la formation de l'ozone et des particules, et sont eux-mêmes des polluants. Environ 95 p. 100 des oxydes d'azote découlant des activités humaines proviennent de l'utilisation de combustibles fossiles dans les véhicules automobiles, les résidences, les industries et les centrales électriques. Les  $COV$  jouent aussi un rôle dans la formation de l'ozone et des particules. Ils sont formés de milliers de composés contenant du carbone qui s'évaporent facilement au contact de l'air. Les  $COV$  proviennent surtout de la combustion de combustibles et de l'évaporation des combustibles liquides et des solvants. Le  $SO_2$  est un gaz incolore dont l'odeur

s'apparente à celle d'une allumette qu'on frotte; sous sa forme acide, il est la principale cause des pluies acides. Les principales sources des émissions aéroportées de  $SO_2$  sont les centrales produisant l'électricité à partir de charbon et les fonderies de minerais non ferreux. Le  $CO$  est un gaz incolore, inodore et insipide qui résulte de la combustion incomplète de matières organiques.

**4.29** Dans ce chapitre, nous définissons le smog comme un ensemble des polluants atmosphériques les plus fréquents dans l'air ambiant (extérieur). Pour plus d'informations sur l'ozone et les particules, voir l'encadré à la page 4-13.

## **Pour quelles raisons les Canadiens devraient-ils se préoccuper du smog?**

**4.30** La plupart des Canadiens sont affectés d'une façon ou d'une autre par le smog. Celui-ci constitue une sérieuse menace pour la santé de nombreuses personnes, en plus d'avoir des répercussions néfastes importantes sur l'environnement.

**Le smog présente un danger pour la santé**

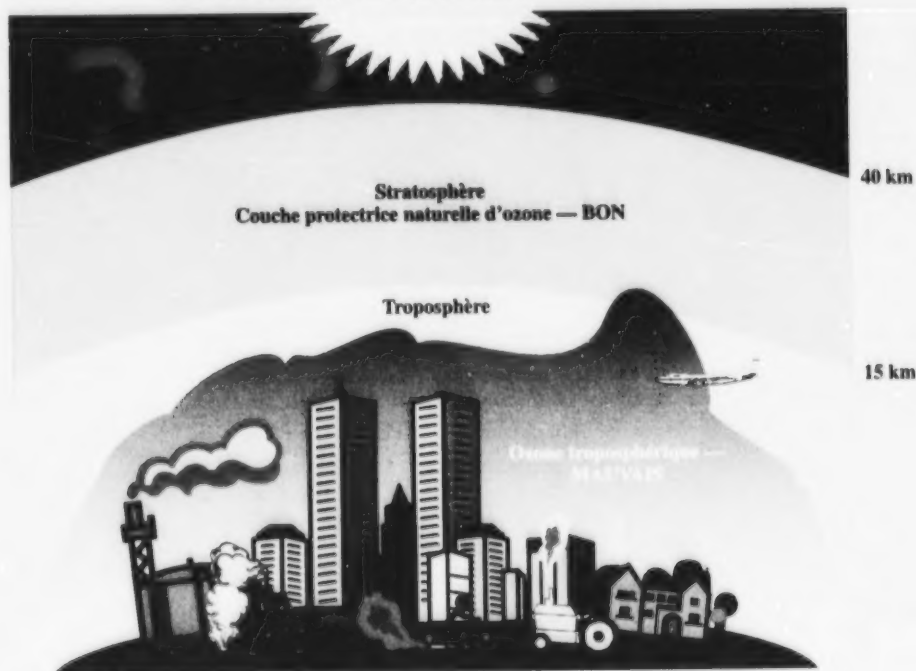
**4.31** Selon l'Ontario Medical Association, le smog constitue au Canada un problème critique pour la santé. En effet, les données du gouvernement fédéral, indiquent que 20 millions de Canadiens, soit les deux tiers de la population, sont exposés à des niveaux nocifs de polluants qui se combinent dans l'air ambiant pour former du smog. Plusieurs études révèlent que les niveaux couramment enregistrés au Canada de ces polluants à l'origine du smog sont associés à de graves problèmes de santé. Des études publiées au cours de la dernière décennie ont montré que les fluctuations quotidiennes des niveaux de ces polluants se reflètent dans le nombre de décès, d'hospitalisations et de consultations en salle d'urgence.

## L'ozone et les particules

### L'ozone

L'ozone stratosphérique, qui se forme naturellement à une distance de 15 à 40 km au-dessus de la Terre, joue un rôle important comme bouclier protecteur autour de la planète. Il absorbe les rayons ultraviolets du soleil et empêche une grande partie de ce rayonnement d'atteindre la surface de la Terre. L'appauvrissement de l'ozone stratosphérique entraîne le problème du « trou dans la couche d'ozone ».

#### Ozone stratosphérique et troposphérique dans l'atmosphère



Adapté de : Environmental Protection Agency des États-Unis, *Ozone : Good Up High, Bad Nearby*, octobre 1997

On trouve aussi de l'ozone à l'état naturel dans la troposphère (jusqu'à 15 kilomètres de la surface terrestre), mais uniquement en très faibles concentrations. Les niveaux des polluants résultant de l'activité humaine peuvent contribuer à faire monter les concentrations d'ozone jusqu'à des niveaux nocifs. Notre chapitre porte sur l'ozone troposphérique, un polluant atmosphérique majeur et une composante principale du smog. Dans le présent chapitre, nous utiliserons le terme « ozone » pour désigner l'ozone troposphérique.

L'ozone est un polluant puissant et irritant, incolore et invisible à l'œil nu. L'air peut donc sembler pur et pourtant avoir des effets nuisibles pour la santé humaine et l'environnement naturel, de même que pour les édifices et les matériaux. L'ozone n'est pas rejeté directement dans l'atmosphère. Il se forme sous un rayonnement solaire intense, par réaction des oxydes d'azote (NOx) avec les composés organiques volatils (COV) présents dans de l'air stagnant. Les efforts visant à réduire l'ozone doivent donc cibler les sources de NOx et de COV, qui peuvent provenir de sources naturelles ou d'activités humaines.

La formation de l'ozone dépend de nombreux facteurs : les conditions météorologiques, le paysage, les vents dominants et la quantité de NOx et de COV dans l'atmosphère. L'ozone se formant sous un rayonnement solaire intense et à un rythme augmentant avec la chaleur, il atteint des niveaux beaucoup plus élevés le jour en été qu'en hiver. Les concentrations d'ozone peuvent également varier la nuit. Habituellement, la turbulence naturelle de l'air s'atténue après le coucher du soleil et, selon la période de l'année, l'air peut se superposer en couches et piéger les émissions au niveau du sol.

Le Canada s'est fixé un objectif national de qualité de l'air, ou un plafond pour les concentrations d'ozone dans l'air ambiant. Les régions gravement touchées par des problèmes d'ozone pendant la saison propice à sa formation (de mai à septembre) peuvent, pendant d'autres mois de l'année, afficher des niveaux inférieurs à l'objectif.

(suite)



---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**



(suite)

## Les particules

On désigne par particules un mélange de matières particulaires microscopiques solides ou liquides (à l'exception de l'eau pure) qui demeurent en suspension dans l'air pendant un certain temps. Les particules sont directement rejetées dans l'atmosphère ou se forment par des réactions secondaires. Les particules sont des polluants atmosphériques uniques en ce sens que leur composition chimique n'est pas définie. Elles peuvent inclure diverses substances chimiques, dont des composés de carbone élémentaire et de carbone organique, des oxydes de silicium, des métaux, des sulfates, des nitrates et de l'ammoniac. On considère que la taille est le facteur le plus important dans la caractérisation du comportement physique des particules. En effet, la taille a une incidence entre autres sur le temps pendant lequel les particules demeurent dans le corps humain et dans l'atmosphère, et sur la visibilité. Elle joue donc un rôle important dans les effets du smog sur la santé et l'environnement.

Le diamètre des particules varie d'environ 0,005 à 100 micromètres (un micromètre est égal à un millième de millimètre). Le total des particules en suspension (TPS), c'est-à-dire toutes les particules jusqu'à environ 75 micromètres, est la seule classification de particules dont tiennent compte actuellement les objectifs nationaux de qualité de l'air. Lorsque l'objectif national a été établi initialement, la recherche reposait alors sur les meilleures méthodes standard de l'époque. Depuis la fin des années 80, les mesures se sont raffinées sur le plan technologique et ont donné lieu à de nouveaux étalons de mesures des PM 10 et PM 2,5. Les particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres (PM 10), peuvent pénétrer dans la cage thoracique via l'appareil respiratoire humain. Les PM 10 sont généralement subdivisées en particules fines, dont le diamètre est de 2,5 micromètres ou moins (PM 2,5) et en particules grossières, dont le diamètre est généralement supérieur à 2,5 micromètres. Les nouvelles données ont en outre permis aux chercheurs d'améliorer leurs compréhension des effets des petites particules sur la santé.

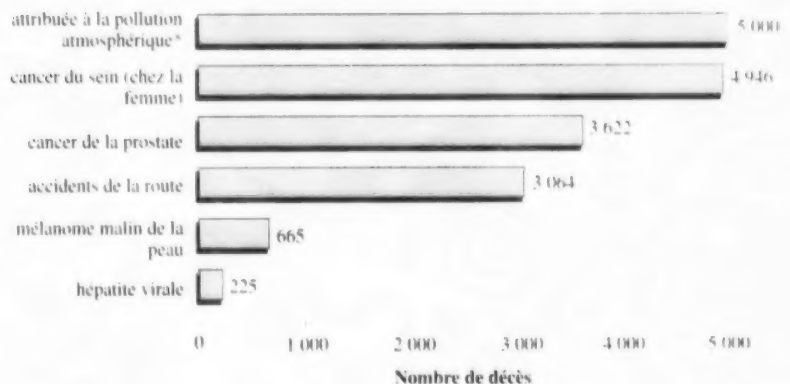
**4.32** On peut difficilement évaluer le nombre de Canadiens qui meurent chaque année des suites d'une maladie causée par le smog, mais le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique dans 11 grandes villes canadiennes est responsable de 5 000 décès prématurés par année. Bien que le gouvernement ne puisse l'affirmer avec certitude, il est probable que ces décès soient survenus chez des gens souffrant d'une affection

préexistante. On constate que le nombre de décès prématurés est élevé par rapport à d'autres risques auxquels les Canadiens sont involontairement exposés (voir la pièce 4.1).

**4.33** L'influence du smog sur la santé des êtres humains dépend du type et de la quantité de polluants qu'ils respirent, de leur activité physique et de leur degré d'exposition. Les effets de l'ozone et des

### Pièce 4.1

La mortalité annuelle au Canada liée à la pollution atmosphérique est supérieure à celle due à d'autres causes



\* Le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique dans 11 grandes villes canadiennes est responsable de 5 000 décès prématurés par année.

Les autres statistiques sur la mortalité sont basées sur l'ensemble de la population canadienne, pour 1997.

Source : Gouvernement du Canada

(suite)

## Les particules

On désigne par particules un mélange de matières particulaires microscopiques solides ou liquides (à l'exception de l'eau pure) qui demeurent en suspension dans l'air pendant un certain temps. Les particules sont directement rejetées dans l'atmosphère ou se forment par des réactions secondaires. Les particules sont des polluants atmosphériques uniques en ce sens que leur composition chimique n'est pas définie. Elles peuvent inclure diverses substances chimiques, dont des composés de carbone élémentaire et de carbone organique, des oxydes de silicium, des métaux, des sulfates, des nitrates et de l'ammoniac. On considère que la taille est le facteur le plus important dans la caractérisation du comportement physique des particules. En effet, la taille a une incidence entre autres sur le temps pendant lequel les particules demeurent dans le corps humain et dans l'atmosphère, et sur la visibilité. Elle joue donc un rôle important dans les effets du smog sur la santé et l'environnement.

Le diamètre des particules varie d'environ 0,005 à 100 micromètres (un micromètre est égal à un millième de millimètre). Le total des particules en suspension (TPS), c'est-à-dire toutes les particules jusqu'à environ 75 micromètres, est la seule classification de particules dont tiennent compte actuellement les objectifs nationaux de qualité de l'air. Lorsque l'objectif national a été établi initialement, la recherche reposait alors sur les meilleures méthodes standard de l'époque. Depuis la fin des années 80, les mesures se sont raffinées sur le plan technologique et ont donné lieu à de nouveaux étalons de mesures des PM 10 et PM 2,5. Les particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres (PM 10), peuvent pénétrer dans la cage thoracique via l'appareil respiratoire humain. Les PM 10 sont généralement subdivisées en particules fines, dont le diamètre est de 2,5 micromètres ou moins (PM 2,5) et en particules grossières, dont le diamètre est généralement supérieur à 2,5 micromètres. Les nouvelles données ont en outre permis aux chercheurs d'améliorer leur compréhension des effets des petites particules sur la santé.

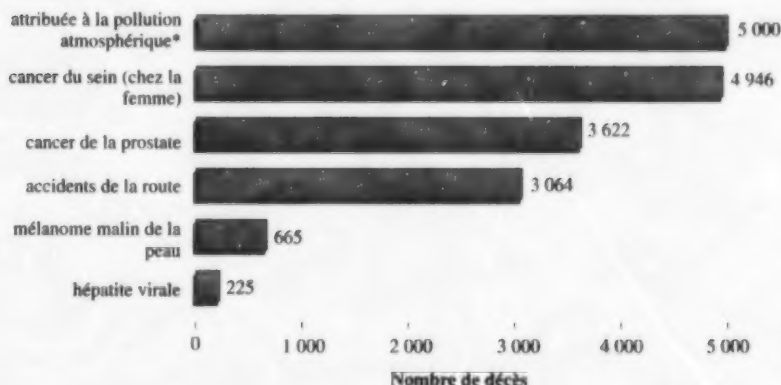
**4.32** On peut difficilement évaluer le nombre de Canadiens qui meurent chaque année des suites d'une maladie causée par le smog, mais le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique dans 11 grandes villes canadiennes est responsable de 5 000 décès prématurés par année. Bien que le gouvernement ne puisse l'affirmer avec certitude, il est probable que ces décès soient survenus chez des gens souffrant d'une affection

préexistante. On constate que le nombre de décès prématurés est élevé par rapport à d'autres risques auxquels les Canadiens sont involontairement exposés (voir la pièce 4.1).

**4.33** L'influence du smog sur la santé des êtres humains dépend du type et de la quantité de polluants qu'ils respirent, de leur activité physique et de leur degré d'exposition. Les effets de l'ozone et des

Pièce 4.1

La mortalité annuelle au Canada liée à la pollution atmosphérique est supérieure à celle due à d'autres causes



\* Le gouvernement fédéral estime que la pollution atmosphérique dans 11 grandes villes canadiennes est responsable de 5 000 décès prématurés par année.

Les autres statistiques sur la mortalité sont basées sur l'ensemble de la population canadienne, pour 1997.

Source : Gouvernement du Canada

particules sur la santé, à court et à long terme, de même que les risques qu'ils présentent, sont très variés (voir la pièce 4.2). D'autres polluants qui entrent dans la formation du smog, tels que les oxydes d'azote, les composés organiques volatils, le dioxyde de soufre et le monoxyde de carbone, peuvent également affecter la santé.

**4.34** L'une des principales préoccupations sur le plan de la santé est bien sûr l'état de l'appareil respiratoire, voie d'entrée de l'ozone et des particules dans le corps. Selon les indications dont on dispose, les problèmes cardiaques seraient aussi liés aux effets de la pollution atmosphérique.

**4.35** Les grosses particules présentes dans la poussière et le sol peuvent être filtrées au niveau du nez ou des voies respiratoires supérieures, et rejetées plus

facilement par l'organisme. Ce n'est toutefois pas le cas des particules fines, qui sont donc davantage préoccupantes. Celles-ci pénètrent ou « tombent » plus profondément dans les poumons, d'où elles ne peuvent ressortir sous l'effet de la respiration ou de la toux. En fait, ces particules s'accumulent au fond des poumons, ce qui entraîne une irritation pulmonaire, une diminution des fonctions respiratoires, l'essoufflement et, peut-être, l'aggravation de maladies pulmonaires. La pièce 4.3 montre le système respiratoire humain et le niveau de pénétration de l'ozone et des particules.

**4.36** Les réactions au smog varient d'un individu à l'autre. Les gens qui sont particulièrement sensibles peuvent montrer des symptômes après avoir été une ou deux heures seulement à l'extérieur par une journée de smog. D'autres peuvent ne montrer aucun

## Pièce 4.2

## Effets nocifs du smog sur la santé

Polluants	Effets sur la santé
Ozone troposphérique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inflammation et gonflement des muqueuses, dont les symptômes sont la toux, le wheezing, l'irritation du nez et de la gorge, l'oppression et les douleurs dans la poitrine et l'essoufflement;</li> <li>• nausée, irritation des yeux et maux de tête;</li> <li>• accroissement des maladies respiratoires, dont la bronchite, l'asthme, la pneumonie et l'emphysème;</li> <li>• diminution de la fonction pulmonaire et de la capacité à faire de l'exercice physique, vieillissement prématuré des poumons et possibilité de développer à long terme une maladie pulmonaire chronique;</li> <li>• affaiblissement du système de défense immunitaire contre les infections;</li> <li>• aggravation des maladies cardio-respiratoires;</li> <li>• accroissement du taux de mortalité.</li> </ul>
Particules (PM 10, incluant les PM 2,5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• augmentation des symptômes respiratoires;</li> <li>• accroissement des maladies et des stress respiratoires;</li> <li>• diminution de la fonction pulmonaire;</li> <li>• aggravation des maladies cardio-respiratoires;</li> <li>• aggravation de l'asthme;</li> <li>• accroissement du taux de mortalité.</li> </ul>

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général

**Les Canadiens qui courent le plus de risques sont les personnes âgées, les enfants, les fumeurs et ceux qui souffrent de troubles cardiaques, pulmonaires et respiratoires.**

symptôme immédiat après une exposition à des niveaux élevés de smog, mais en ressentir les effets quelques jours plus tard.

**4.37** Une forte proportion de Canadiens est sensible aux effets nocifs du smog (voir la pièce 4.4). Ceux qui courent le plus de risques sont les personnes âgées, les enfants, les fumeurs et ceux qui souffrent de troubles cardiaques, pulmonaires et respiratoires tels que l'asthme, l'emphysème, la bronchite ou la pneumonie. À l'heure actuelle, un Canadien sur cinq souffre d'une forme de problème respiratoire.

**4.38** Dans l'ensemble, l'asthme affecte environ deux millions de Canadiens. Entre 1978 et 1994, la proportion des jeunes de 14 ans et moins souffrant d'asthme est passée de 2,5 p. 100 à 11,2 p. 100. Les raisons de cette hausse ne sont pas claires. Elles peuvent tenir à plusieurs facteurs, notamment au fait que le public et les

professionnels de la santé sont mieux sensibilisés aux symptômes de la maladie et que les pratiques de diagnostic se sont améliorées. L'asthme est un trouble complexe des voies respiratoires, où l'inflammation obstrue le passage de l'air, ce qui entraîne l'essoufflement, la toux et le « wheezing » (sifflement). Bien que les causes de l'asthme soient toujours à l'étude, on constate que, chez les personnes asthmatiques, le smog empire à tout le moins leur condition, en déclenchant ou en aggravant une crise respiratoire.

**4.39** La bronchopneumopathie chronique obstructive est une maladie qui affecte 3 p. 100 de la population canadienne, et 6 p. 100 des personnes âgées de plus de 55 ans. Elle entraîne l'essoufflement et peut causer la mort. Le smog accroît les risques de développement de cette maladie et intensifie les symptômes chez ceux qui en souffrent déjà.

#### Pièce 4.3

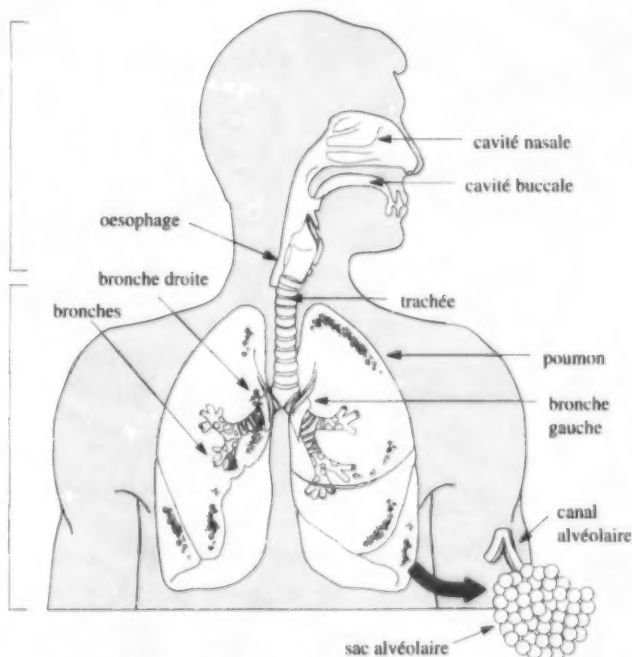
##### Le smog et l'appareil respiratoire humain

###### Voies respiratoires supérieures

- L'ozone entraîne l'irritation des voies respiratoires supérieures.
- Les grosses particules peuvent être filtrées au niveau du nez ou des voies respiratoires supérieures, et rejetées plus facilement par le corps.

###### Voies respiratoires inférieures (cage thoracique)

- L'ozone peut également pénétrer dans les poumons.
- Les particules fines pénètrent très profondément dans les poumons.



Adapté de : Groupe de travail fédéral-provincial sur les objectifs et les lignes directrices de la qualité de l'air, Résumé du rapport d'évaluation scientifique sur les objectifs nationaux de qualité de l'air ambiant pour l'ozone troposphérique, août 1999



**4.40** Les enfants en bonne santé, et surtout les nourrissons, seraient plus vulnérables que les adultes aux effets du smog parce qu'ils sont plus petits et que leurs poumons absorbent proportionnellement beaucoup plus d'air à un rythme plus rapide. La pollution atmosphérique, qui peut n'affecter que légèrement les adultes, peut obstruer de façon importante les voies respiratoires étroites d'un jeune enfant. Les enfants sont également plus susceptibles d'être affectés par le smog car ils passent plus de temps à jouer à l'extérieur, surtout en été lorsque les niveaux d'ozone sont les plus élevés.

**4.41** Toutefois, les adultes en bonne santé ne sont pas nécessairement à l'abri des effets nocifs que le smog peut avoir sur leurs poumons. Les gens qui travaillent à l'extérieur ou qui s'adonnent à des activités de plein air courent davantage de risques. Plus ils respireront de smog, plus ils seront susceptibles d'éprouver des symptômes comme la sensation de gêne respiratoire, l'irritation des yeux, du nez et de la gorge, la toux et le wheezing. Les personnes en bonne santé exposées au smog ont tendance à respirer avec difficulté et plus rapidement,



*Les enfants sont particulièrement sensibles aux effets du smog quand ils jouent à l'extérieur (voir le paragraphe 4.40).*

Source : Santé Canada

laissant entrer plus d'ozone dans leur système respiratoire. En outre, les gens qui font de l'exercice à l'extérieur ont tendance à sortir en mi-journée ou en après-midi, lorsque les niveaux d'ozone sont les plus élevés. Les ouvriers qui travaillent à l'extérieur n'ont souvent qu'une protection limitée et, lorsqu'ils sont exposés à des niveaux élevés de smog, leur rendement peut diminuer. On craint aussi qu'une exposition à long

#### Pièce 4.4

#### Les populations les plus touchées par le smog au Canada

*Les groupes à plus haut risque sont les enfants, les personnes âgées, les ouvriers qui travaillent à l'extérieur et les gens qui s'adonnent à des activités de plein air. Les personnes souffrant de troubles cardio-respiratoires sont également vulnérables.*



Source : Bureau du vérificateur général

**Les adultes en bonne santé ne sont pas nécessairement à l'abri des effets nocifs que le smog peut avoir sur leurs poumons.**

terme au smog n'augmente la sensibilité aux maladies cardiaques et pulmonaires, bien qu'il n'existe aucune preuve à cet effet.

**4.42** La pyramide de la santé à la pièce 4.5 indique que si certains Canadiens peuvent mourir des suites d'une maladie due aux effets du smog, bien d'autres souffrent de répercussions moins graves mais plus généralisées sur leur santé et leur situation financière. Les jours où les niveaux de smog sont élevés, l'absentéisme augmente dans les écoles et les milieux de travail. Selon les experts du gouvernement fédéral, près de 6 p. 100 de tous les problèmes respiratoires au Canada qui entraînent l'hospitalisation sont liés au smog.

**4.43** Il est difficile de déterminer les coûts associés au smog pour le système de santé du Canada. Toutefois, selon les estimations d'une étude réalisée pour le compte du Conseil canadien des ministres de l'environnement, le fait qu'entre 1997 et 2020, l'air soit plus pur grâce à l'utilisation de carburants et de véhicules plus propres pourrait représenter des bénéfices d'environ un milliard de dollars par année pour la santé et l'écologie.

Les « bénéfices pour la santé » correspondent aux gains pour la société résultant d'une baisse de la mortalité et de la morbidité associées à la pollution de l'air. Ces bénéfices incluent la valeur des coûts associés aux soins de santé non déboursés, l'accroissement de la productivité et les souffrances évitées. Les gains pour la santé et autres secteurs réalisés grâce à l'adoption de normes très strictes sont estimés à près de 10 milliards de dollars par an. Ce type d'évaluations suscite bien sûr des controverses, mais les bénéfices pour la santé découlant d'une amélioration de la qualité de l'air semblent considérables.

**Les objectifs actuels ne suffisent pas pour protéger la santé**

**4.44** Afin d'assurer un certain niveau de protection pour la santé, le Canada s'est fixé des objectifs ou des cibles à l'échelle nationale en ce qui a trait aux niveaux maximums d'ozone et au total des particules en suspension dans l'air ambiant. Toutefois, pendant plusieurs jours de l'année et dans de nombreuses parties du Canada, l'objectif en matière d'ozone n'est pas atteint. En outre, dans le cas du total des particules en suspension,

**Pièce 4.5**

**Les effets en cascade de la pollution atmosphérique sur la santé**

Source : Gouvernement du Canada, Ébauche de la phase 3 du Plan fédéral de gestion du smog, novembre 1999



l'objectif est considéré comme n'assurant plus une protection efficace contre les particules fines.

**4.45** De plus, les scientifiques savent maintenant que des concentrations d'ozone bien inférieures à l'objectif national actuel ont des effets nocifs sur la santé. Tous les efforts visant à ramener les niveaux d'ozone au seuil de l'objectif actuel ne réussiraient donc pas à protéger complètement la santé des Canadiens. Bon nombre d'études scientifiques récentes suggèrent que les concentrations courantes des particules présentes dans l'air ambiant au Canada sont potentiellement nocives. De fait, les recherches récentes n'ont pas réussi à déterminer un niveau « sécuritaire » d'ozone ou de particules.

**4.46** Les efforts nationaux visant à réduire le smog se sont limités aux régions où les niveaux d'ozone constituaient un problème persistant. Pourtant, dans de nombreux endroits au Canada, les niveaux d'ozone sont considérés comme dangereux même s'ils sont inférieurs à l'objectif national actuel. Les efforts nationaux visant à réduire les particules en sont encore à leurs débuts, et aucune norme nationale n'a été établie pour les PM 10 (particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres) ou les PM 2,5 (particules dont le diamètre est de 2,5 micromètres ou moins) (voir l'encadré à la page 4-14 pour plus de détails). Il pourrait être nécessaire d'agir même dans les régions du Canada qu'on dit propres, afin de réduire les émissions et de prévenir une détérioration de la qualité de l'air. Le concept « d'air pur » repose en effet sur l'hypothèse qu'à certains niveaux, les polluants ne sont pas dangereux.

**4.47** Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a donné son accord de principe sur les nouveaux standards relatifs à l'ozone et aux PM 2,5. Il envisagera des normes possibles pour les PM 10, et accélérera la réalisation des standards relatifs à l'ozone. Les ministres devraient donner leur accord final aux

standards acceptés lors de la réunion du Conseil, en juin 2000 (voir à l'annexe A la discussion relative aux standards pancanadiens).

#### **Le smog a des répercussions importantes sur l'environnement**

**4.48** Les effets du smog sur l'environnement sont moins connus que ceux sur la santé humaine. La protection de l'environnement a généralement été reléguée au second plan par rapport à l'objectif plus large consistant à protéger la santé des Canadiens. Récemment, de nouvelles études ont brossé un portrait plus complet de la situation, montrant que la pollution atmosphérique pose également une grave menace pour l'environnement.

#### **4.49 Les effets sur l'agriculture.**

Le smog et ses composantes peuvent endommager les cultures agricoles de nombreuses façons. Dans les régions problématiques, les niveaux actuels d'ozone influent sur les cultures sensibles. Il est courant d'avoir une baisse du rendement des cultures sur de vastes portions du corridor Windsor-Québec en Ontario et au Québec, ainsi que dans la vallée du bas Fraser en Colombie-Britannique. L'ozone endommage le feuillage, freine la croissance des plantes et réduit la productivité. Les plantes peuvent survivre lorsque les niveaux d'ozone sont faibles, mais des niveaux élevés survenant fréquemment s'avèrent particulièrement nocifs. Le risque est plus grand pour certaines cultures, notamment le maïs, les haricots, les tomates, le tabac, les pommes de terre, le soja, le foin et le blé. L'ozone peut également endommager les fleurs et arbustes ornementaux de même que certaines espèces de graminées utilisées dans la production de pelouse en plaque.

**4.50** Selon certaines estimations, le coût des dommages causés par l'ozone aux cultures s'élèverait à des dizaines de millions de dollars par année. L'atteinte des objectifs nationaux actuels de qualité de l'air pour ce qui est de l'ozone représenterait, selon les estimations,

**Les recherches récentes n'ont pas réussi à déterminer un niveau sécuritaire d'ozone ou de particules.**

**La pollution atmosphérique pose également une grave menace pour l'environnement.**

des bénéfices annuels de 17 millions à 70 millions de dollars pour l'Ontario; ces bénéfices pourraient atteindre 9 millions de dollars pour le secteur agricole de la Colombie-Britannique.

**4.51** Les particules s'accumulent à la surface des feuilles, bloquant ainsi les rayons du soleil, ce qui accroît la sensibilité des plantes aux maladies, aux agents pathogènes et aux stress climatiques et réduit au bout du compte leur croissance et leur rendement. Le dépôt de particules fines peut modifier

l'acidité des sols et avoir avec le temps une incidence sur la végétation.

**4.52 Les effets sur les forêts.** L'ozone peut endommager le feuillage de certaines essences, les rendant plus sensibles aux maladies et aux autres stress, d'où une augmentation de la mortalité et en fin de compte le déclin général des essences touchées. Les dommages causés par l'ozone peuvent entraîner un ralentissement de la croissance des forêts et une diminution du rendement des peuplements, en plus de contribuer au dépérissement des forêts dans certaines

*Effets du smog sur la visibilité à Vancouver (voir le paragraphe 4.56).*

11:58 HNP, le 24 mars 1996



11:58 HNP, le 8 septembre 1995



Source : Province de la Colombie-Britannique, ministère de l'environnement, des terres et des parcs

parties du Canada. Nombre d'essences communes sensibles à l'ozone souffrent d'un ralentissement de croissance. Il s'agit entre autres des érables, du frêne, de l'épinette blanche, du pin blanc, du peuplier, du bouleau blanc et du chêne rouge. Une baisse de la croissance de la végétation et des forêts peut restreindre l'habitat sauvage et entraîner la dégradation des écosystèmes.

**4.53 Les effets sur la faune.** Certaines études indiquent que, chez les animaux, le fait de respirer de l'ozone peut causer à long terme une inflammation des poumons et des changements d'ordre chimique, ce qui réduirait leur aptitude à se protéger contre les maladies. Toutefois, les connaissances sont encore trop limitées pour tirer des conclusions quant aux niveaux de smog qui affecteraient les oiseaux et les animaux.

**4.54 Les effets sur les édifices et les matériaux.** Les polluants à l'origine du smog peuvent avoir des effets sur les édifices et les matériaux, en diminuant leur esthétique et en accélérant leur dégradation physique et chimique. Les particules tachent, érodent ou corrodent les matériaux tels que la pierre, les métaux, les tissus et les peintures. C'est donc un grand nombre de matériaux résidentiels et commerciaux qui subissent des dommages, de même que les édifices et les monuments. L'ozone durcit et fendille les matériaux élastiques comme le caoutchouc, en plus d'affaiblir la résistance de matériaux synthétiques tels que les tissus et les textiles et d'accélérer leur décoloration. L'ozone écaille et déteint les peintures extérieures à l'huile, accélère la corrosion des métaux due au SO<sub>2</sub> et aux NO<sub>x</sub> et, combiné au SO<sub>2</sub>, érode le marbre, le grès, le calcaire, la brique, le béton et le gravier.

**4.55 Les effets sur la visibilité et l'esthétique.** La quantité de particules présentes dans l'atmosphère influe directement sur la visibilité, ce qui est l'indicateur le plus évident pour le public

de la mauvaise qualité de l'air. Dans les régions peu polluées, la visibilité peut atteindre 350 kilomètres tandis que dans les régions très polluées, elle peut être réduite à moins de 30 kilomètres. Cette situation est préoccupante tant dans la nature que dans les centres urbains.

**4.56** Les particules fines (PM 2,5) contribuent aux problèmes de visibilité en absorbant et en diffusant la lumière. Le problème s'accroît lorsque le taux d'humidité est élevé. Il se forme alors une brume blanchâtre ou jaunâtre qui empêche la population de jouir du paysage. Dans les cas extrêmes, cette brume peut rendre difficiles les déplacements en avion ou en voiture.

**4.57** La pollution causée par les particules est un problème saisonnier dans l'Arctique. Ce phénomène, connu sous le nom de « brume arctique », survient en hiver et au début du printemps, lorsque les conditions sont propices au transport et à la rétention des polluants atmosphériques. Ces contaminants proviennent pour la plupart des zones industrielles d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord.

## Le problème du smog touche-t-il toutes les régions du Canada?

**4.58** Le smog est composé de divers polluants provenant de nombreuses sources variées. Il touche les régions du Canada de différentes façons. De plus, le smog ne connaît aucune frontière.

**Le problème du smog persiste, en dépit de l'amélioration de la qualité de l'air**

**4.59** Les Canadiens ne peuvent s'illusionner à propos de la qualité de l'air. Celle-ci s'est certes améliorée au cours des 30 dernières années grâce aux efforts des gouvernements fédéral et provinciaux et à ceux de l'industrie, mais des polluants tels que les PM 2,5, suscitent de nouvelles inquiétudes. En outre, une meilleure compréhension des polluants

**Le smog est composé de divers polluants provenant de nombreuses sources variées et il touche des régions du Canada de différentes façons.**



atmosphériques déjà connus a donné lieu à de nouvelles questions. Le gouvernement fédéral reconnaît que les objectifs nationaux actuels concernant les niveaux d'ozone et le total des particules en suspension dans l'air ambiant ne sont pas suffisants pour assurer la protection de la santé des Canadiens. Bien que les mesures de la qualité de l'air dans l'ensemble du Canada indiquent que celle-ci est généralement bonne en regard des objectifs actuels, le smog a de graves répercussions dans les zones urbaines, où vit 80 p. 100 de la population canadienne.

**4.60** En même temps, il n'y a aucune raison de croire que le problème du smog ne peut être résolu. Par le passé, dans un effort concerté, le Canada a bien réussi à contrer certains aspects de la pollution atmosphérique (voir l'annexe B). Ont aidé à la réduction du smog les convertisseurs catalytiques de même que toutes les améliorations apportées aux dispositifs de contrôle des gaz d'échappement des véhicules, l'accroissement de l'efficacité énergétique, l'introduction de nouvelles cheminées industrielles et d'autres équipements destinés à limiter les sources industrielles de pollution, les restrictions relatives à l'utilisation de torchères, les circuits de récupération des vapeurs d'essence, ainsi que les technologies de combustion propre. La réduction de l'utilisation du charbon pour le chauffage résidentiel en hiver a également joué un rôle important. L'efficacité énergétique et les programmes axés sur les énergies de remplacement visant d'autres problèmes atmosphériques précis ont également concouru à la réduction du smog.

**4.61** Toutefois, il est important de reconnaître que pour s'attaquer au problème du smog, il faudra se pencher tant sur les polluants primaires (rejetés directement dans l'atmosphère) que sur les polluants secondaires (qui se forment dans l'atmosphère par transformation chimique et physique). Il est plus difficile de contrôler les polluants secondaires que les

polluants primaires comme le plomb dans l'essence, cas où l'on a obtenu d'excellents résultats.

**4.62** Les problèmes de qualité de l'air au Canada sont comparables à ceux que connaissent d'autres parties du monde. Récemment, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario ont comparé les niveaux d'ozone et de particules de six villes canadiennes avec un certain nombre de villes comparables des États-Unis, d'Europe et d'Australie, ainsi qu'avec Johannesburg, Osaka et Singapour. L'étude indique que les niveaux des villes canadiennes sont semblables à ceux de nombreuses villes étrangères.

**4.63** Environnement Canada a analysé les tendances de la qualité de l'air jusqu'en 1996. Les données nationales révèlent que les concentrations de polluants à l'origine du smog dans l'air ambiant affichent une légère tendance à la baisse. Toutefois, ces tendances varient considérablement d'un endroit à l'autre.

**4.64** Les tendances des niveaux d'ozone supérieurs à l'objectif national sont semblables aux tendances de températures, ce qui prouve le lien entre la température de l'air ambiant et la production d'ozone. Ainsi, en 1988 et en 1998, deux années de temps exceptionnellement chaud dans le centre et l'est du Canada, les épisodes d'ozone élevé ont été particulièrement fréquents. Si l'on exclut les variations dues au climat, les concentrations d'ozone devraient peu fluctuer au cours des prochaines années, et le niveau de pollution causée par l'ozone demeure aussi élevé maintenant qu'il y a 10 ans.

**4.65** Entre 1989 et 1996, les concentrations moyennes de NOx en milieu urbain ont diminué de 26 p. 100, tandis que les niveaux des COV ont peu varié. Les tendances du SO<sub>2</sub> et du CO indiquent une baisse marquée entre 1974 et 1992, mais celle-ci semble s'être ralentie depuis.



**4.66** Il existe des données sur les émissions de particules en suspension totales ainsi que des mesures de particules dans l'air ambiant depuis le début des années 70, mais les mesures régulières de PM 10 et de PM 2,5 n'ont commencé qu'au milieu des années 80, ce qui rend plus difficile l'évaluation des tendances à long terme de ces fines particules. Entre 1987 et 1996, les niveaux auraient baissé dans plusieurs villes canadiennes, mais ils semblent être de nouveau à la hausse.

**4.67** Bref, les tendances de certains polluants courants, qui ont déjà été à la baisse, semblent maintenant se stabiliser ou accuser une remontée à mesure que les améliorations réalisées s'amenuisent.

#### Le smog a de nombreuses sources

**4.68** Dans toutes les régions du Canada, il y a des sources naturelles à l'émission de certains polluants responsables du smog, ce qui donne des « niveaux de fond ». Mentionnons par exemple les forêts, qui rejettent une quantité considérable de COV. Ces émissions sont plus importantes pendant les mois chauds de l'été, mais se concentrent surtout à l'extérieur des zones urbaines. Les sources naturelles de particules primaires incluent le pollen, les spores, les bactéries et les débris des feux de forêt. Des particules secondaires se forment également dans l'atmosphère à partir de polluants provenant de sources naturelles.

**4.69** Par ailleurs, dans les zones urbaines, où le problème du smog est le plus aigu, les dangers pour la santé viennent plutôt des émissions attribuables aux activités humaines que des sources naturelles. Diverses sources rejettent des polluants à l'origine du smog. Elle peuvent être regroupées en trois catégories :

- **les sources ponctuelles** — sources stationnaires, telles que les centrales produisant de l'électricité à partir de

charbon ou de mazout et les installations industrielles;

- **les sources mobiles** — les véhicules automobiles, les trains, les aéronefs ou les bateaux qui utilisent des combustibles fossiles;

- **les sources diffuses** — petites sources stationnaires largement réparties et qui ont un impact cumulatif sur une grande région, par exemple le chauffage au bois résidentiel, les activités aux pompes à essence et l'utilisation de solvants et de peintures. Les sources diffuses comprennent aussi les contaminants dus aux activités agricoles (pesticides et poussières), de même que les débris des feux de forêt et la poussière des routes et des chantiers de construction.

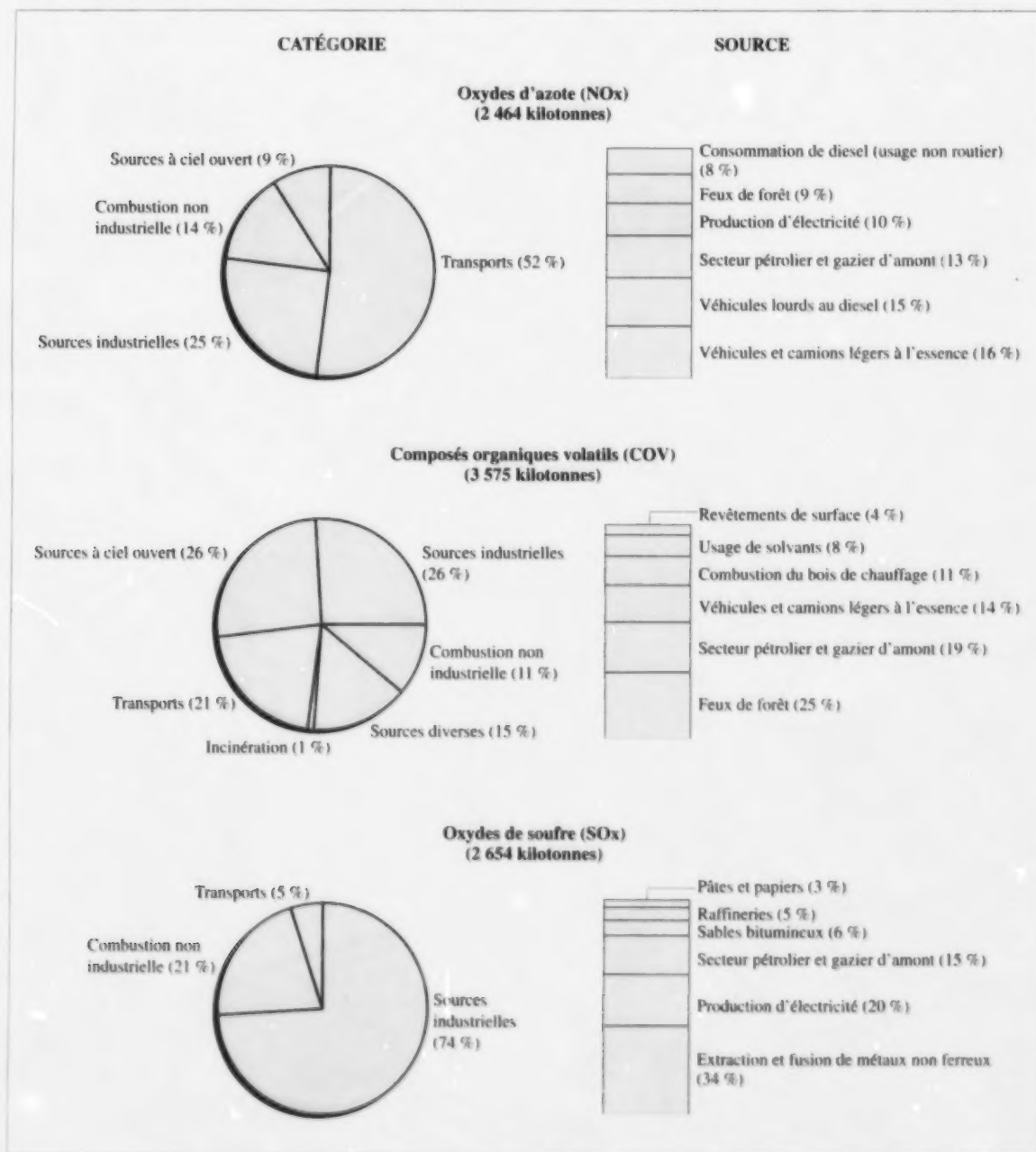
**4.70** L'Inventaire canadien des émissions de contaminants atmosphériques (ébauche de 1995) présente des estimations concernant les émissions des polluants atmosphériques à l'origine du smog pour plus de 60 activités industrielles et non industrielles, et pour plus de 4 600 sources industrielles. Les émissions à l'origine du smog proviennent, dans une proportion de 95 p. 100, de 38 secteurs différents. La pièce 4.6 fournit des informations sur les émissions de CO, de NOx, de COV et de SOx (oxydes de soufre incluant le SO<sub>2</sub>) par catégorie et indique les six plus grandes sources de chaque polluant. (Pour plus d'information sur les principales sources responsables du rejet de polluants à l'origine du smog, par catégorie, voir l'annexe C).

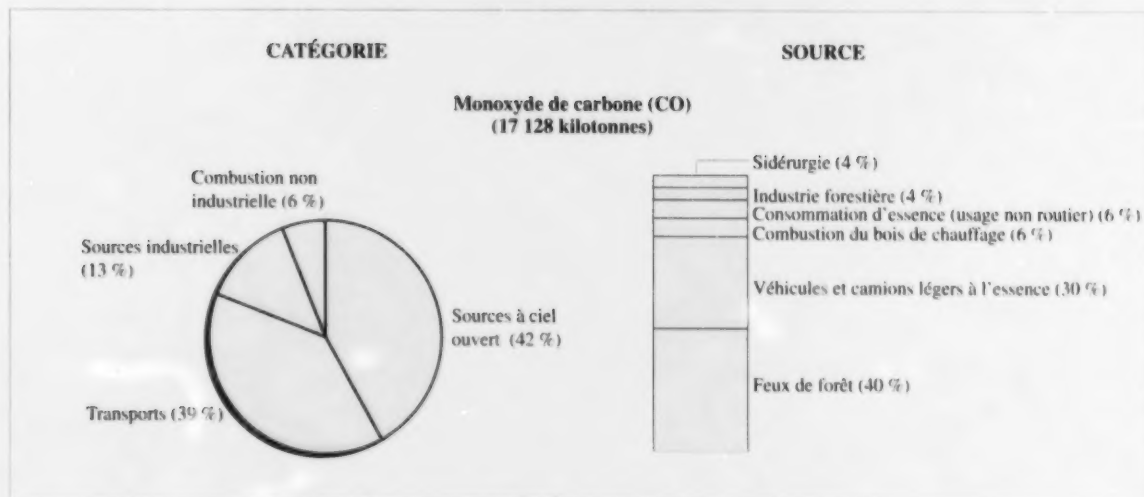
**4.71** L'Inventaire de 1995 montre que les émissions nationales des NOx sont surtout dominées par l'ensemble des émissions de la catégorie des transports, qui représentent plus de 52 p. 100 du total national. Viennent ensuite les émissions de la catégorie des sources industrielles (plus particulièrement le secteur amont des industries pétrolières et gazières), qui comptent pour environ 25 p. 100, et de la catégorie de combustion non industrielle de charbon, de mazout et de gaz naturel

Plaque 4.6

Émissions en 1995 des oxydes d'azote, des composés organiques volatils, des oxydes de soufre et du monoxyde de carbone

Les diagrammes à secteurs montrent les différentes catégories de sources d'émissions pour chaque polluant, tandis que les diagrammes à barres horizontales montrent les six principales sources pour chaque polluant.





Source : Environnement Canada, Inventaire canadien des émissions de contaminants atmosphériques, 1995

(pour la production d'électricité surtout), qui représentent quelque 14 p. 100 du total national.

**4.72** Les catégories des sources industrielles et des sources à ciel ouvert représentent chacune environ 26 p. 100 des émissions nationales de COV, et sont suivies de près par la catégorie des transports, avec 21 p. 100. Viennent ensuite la catégorie des sources diverses, qui représente environ 15 p. 100 du total national, et la catégorie de combustion non industrielle, estimée à 11 p. 100.

**4.73** La catégorie des sources industrielles (en particulier l'industrie de l'exploitation et de la fusion des minerais non ferreux) domine le classement national des émissions de SO<sub>x</sub> avec environ 74 p. 100, suivie de la catégorie de combustion non industrielle (notamment la production d'électricité), avec près de 21 p. 100. Les secteurs figurant dans la catégorie des transports représentent environ 5 p. 100 du total national.

**4.74** La catégorie des sources à ciel ouvert, notamment les feux de forêt, arrive au premier rang des sources d'émissions de CO, avec environ 42 p. 100 du total national. Elle est suivie de très près par la catégorie des transports, qui représente environ 39 p. 100 des émissions nationales de CO. La pièce 4.7 met en évidence le rôle du secteur des transports dans les émissions de CO, de NO<sub>x</sub> et de COV.

**4.75** Les émissions combinées des PM<sub>10</sub> provenant de la catégorie des sources à ciel ouvert (notamment le labourage des sols et l'érosion par le vent, la poussière provenant des routes, les feux de forêt et les chantiers de construction) comptent pour près de 90 p. 100 du total national. Les sources industrielles, catégorie qui vient au deuxième rang, ne représentent que 5 p. 100 du total national. Toutefois, les estimations de l'Inventaire pour certains secteurs ou activités de la catégorie des sources à ciel ouvert qui sont présentement à l'étude, dont les routes non revêtues, auraient été

**Les villes produisent la majeure partie des polluants à l'origine du smog, mais les courants atmosphériques transportent ces polluants sur de longues distances.**

surestimées. La pièce 4.8 fournit des informations sur les émissions de particules primaires.

**4.76** En ce qui a trait aux émissions de PM 2,5, la catégorie des sources à ciel ouvert (surtout les feux de forêt et la poussière des routes) arrive également en première place. Cependant, on croit également que certaines émissions des sources à ciel ouvert auraient été surestimées. On constate aussi qu'il y a d'importantes émissions provenant de la catégorie des sources industrielles (notamment l'industrie du bois et celle des pâtes et papiers) et de la catégorie de combustion non industrielle (notamment la combustion du bois de chauffage résidentiel).

**4.77** Il est important de noter que les sources à ciel ouvert d'émission de particules (les feux de forêt par exemple), dont la contribution semble majeure selon l'Inventaire, se trouvent généralement dans les régions éloignées ou rurales.

En outre, les particules secondaires (dont l'Inventaire ne tient pas compte) se retrouvent essentiellement dans les grandes régions peuplées du Canada et sont en grande partie attribuables à l'activité humaine (processus industriels, utilisation de combustibles fossiles dans les centrales électriques, véhicules, chaudières industrielles et chauffage résidentiel).

**4.78** Il est clair que le Canada ne peut réduire de façon substantielle les concentrations de smog sans obtenir la participation d'un grand nombre de secteurs différents. Bien que le secteur des transports soit l'un des principaux responsables de la mauvaise qualité de l'air, d'autres secteurs comme l'énergie et l'industrie devront également continuer de réduire leurs émissions.

**Le smog n'est pas un problème seulement urbain**

**4.79** Bien que les villes produisent la majeure partie des polluants à l'origine du

#### Pièce 4.7

**Un nombre sans cesse croissant de véhicules sur les routes**



Source : Bureau du vérificateur général

*Le transport est l'un des secteurs qui contribuent le plus à la pollution de l'air au Canada. Ce secteur comprend près de 17 millions de voitures et de camions légers pour une population de 30 millions de Canadiens, soit un ratio d'environ un véhicule pour deux habitants. Alors que les voitures deviennent de plus en plus légères, plus économiques et moins polluantes, leur nombre croissant sur les routes entraîne une diminution des gains réalisés grâce aux nouvelles technologies. Dans les régions urbaines, les véhicules sont une source importante de polluants à l'origine du smog, notamment les NOx, les COV et le CO. Les véhicules au diesel rejettent également une grande quantité de particules dans l'air des villes.*

smog, ce problème dépasse largement leurs limites. Tant que les polluants sont transportés sur de longues distances sous l'effet des courants atmosphériques, l'ozone continue de se former. Le smog peut toucher des régions situées à quelques milliers de kilomètres des sources de pollution, étalant ainsi une nappe de pollution sur une région assez vaste.

**4.80** Les réactions qui produisent l'ozone sont complexes. Ainsi, des niveaux très élevés de NOx peuvent détruire l'ozone dans la région immédiate de la source, tout en augmentant la charge totale des polluants et les niveaux d'ozone en aval. Cette situation signifie que les niveaux d'ozone dans les centres urbains sont souvent plus bas que dans les banlieues en aval.

**4.81** Chaque région et zone urbaine au Canada a son propre patron de pollution atmosphérique et des causes particulières expliquant les niveaux élevés d'ozone. Le niveau de polluants atmosphériques provenant de sources naturelles varie d'une région à l'autre, et il en est de même des vents, des sources et de la distribution des émissions, des industries, de la population, de la circulation, de la géographie et des régimes de temps. Les stratégies visant à réduire le smog doivent donc prendre en compte toutes ces conditions régionales. On trouvera à l'annexe D la distribution géographique des émissions.

#### Régions touchées par le problème de l'ozone

**4.82** Le nombre de jours pendant lesquels le niveau d'ozone enregistré est supérieur à l'objectif national varie considérablement d'une région à l'autre, tout comme la contribution des émissions de NOx et de COV aux problèmes d'ozone locaux. Dans certaines régions où les niveaux d'ozone sont élevés, les NOx en sont les principaux responsables; dans d'autres régions, ce sont les COV. Toutefois, dans la plupart des régions

urbaines, la production d'ozone est due essentiellement aux NOx.

**4.83** Bien que les problèmes associés à l'ozone débordent souvent des limites des zones urbaines, ils restent néanmoins très régionaux. Il y a trois régions spécifiques du Canada qui, depuis toujours, connaissent les niveaux d'ozone inacceptables les plus fréquents et ce, pendant les périodes les plus longues: le corridor Québec-Windsor (en Ontario et au Québec), la partie sud de la région de l'Atlantique (particulièrement la baie de Fundy et Saint-Jean) et la vallée du bas

Pièce 4.8

#### Émissions de PM 10 et de PM 2,5 en 1995 – Secteurs dominants

##### Émissions de PM 10

Secteur	% du total national
Poussières des routes non revêtues	38
Labourage et érosion éolienne	16
Feux de forêt	13
Construction	10
Poussières des routes revêtues	10
Agriculture (animaux)	3
Combustion du bois de chauffage	3
Industrie forestière	2
Industrie des pâtes et papiers	1

##### Émissions de PM 2,5

Secteur	% du total national
Feux de forêt	39
Poussières des routes non revêtues	20
Combustion du bois de chauffage	9
Poussières des routes revêtues	9
Industrie forestière	4
Industrie des pâtes et papiers	3
Véhicules lourds au diesel	2
Brûlage dirigé	2
Autres industries	2
Agriculture (animaux)	2
Labourage et érosion éolienne	1
Production d'électricité	1
Transports ferroviaires	1
Consommation de diesel (usage non routier)	1
Construction	moins de 1

Source : Environnement Canada, Inventaire canadien des émissions de contaminants atmosphériques, 1995



**Durant l'été, plus de 50 p. 100 des Canadiens sont régulièrement exposés à des niveaux d'ozone supérieurs à l'objectif national.**

Fraser, en Colombie-Britannique (y compris Vancouver).

**4.84** C'est dans le corridor Québec-Windsor, la zone la plus urbanisée et industrialisée du Canada, que l'on observe les concentrations d'ozone les plus élevées du pays. Celles-ci proviennent d'une combinaison de sources de polluants locales, régionales et très éloignées. Les jours d'été, les concentrations d'ozone peuvent dépasser l'objectif actuel jusqu'à 25 p. 100 du temps. Le sud-ouest de l'Ontario est la portion du corridor la plus touchée par le smog. Les sites ruraux connaissent plus souvent des niveaux d'ozone élevés que certains grands centres industriels comme Toronto et Hamilton. Cette situation est due à la contribution des États-Unis et aux effets destructeurs des émissions locales de NOx dans les villes. Selon les données du site de surveillance du parc national de Long Point, ce sont les régions rurales du sud-ouest de l'Ontario, sur la rive nord du lac Érié, qui affichent les plus hauts niveaux de smog au Canada. Les niveaux y dépassent typiquement l'objectif actuel trente jours par année.

**4.85** Dans le sud de la région de l'Atlantique, les NOx et les COV sont surtout concentrés dans la baie de Fundy et à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick; c'est là aussi que l'on observe en général des niveaux d'ozone élevés. Cette situation est attribuable surtout au transport à grande distance de l'ozone, des NOx et des COV depuis les États-Unis. La pollution provient en grande partie des États du nord-est et du centre-ouest des États-Unis, et un peu du corridor Windsor-Québec.

**4.86** Le problème du smog dans la vallée du bas Fraser a été très important. Les émissions provenant des véhicules et d'autres sources sont piégées par les montagnes environnantes, donnant une poche d'air stagnant où les polluants s'accumulent. Les épisodes d'ozone dans cette région, incluant la ville de

Vancouver, sont principalement dues aux sources locales de NOx et de COV. Depuis le début des années 80, la qualité de l'air s'est améliorée et l'objectif national pour l'ozone n'est que rarement dépassé. Cette région souffre donc d'un problème d'ozone, mais la pollution par les particules y est également importante.

**4.87** Les efforts déployés par le Canada à l'échelle nationale pour réduire le smog ont jusqu'à maintenant été concentrés dans ces trois régions les plus touchées par le problème d'ozone. L'incidence de la récente évaluation scientifique de l'ozone a toutefois changé la façon dont les effets de l'ozone sur la santé se caractérisent. L'importance qu'on accordait aux épisodes extrêmes est devenue moindre que celle accordée aux niveaux chroniques, ce qui changera la cible géographique des efforts de gestion. En effet, les niveaux d'ozone sont régulièrement supérieurs à l'objectif national dans la plupart des régions peuplées du Canada (voir la pièce 4.9). C'est aussi le cas dans les régions où les cultures sont les plus fertiles, pendant les périodes de croissance maximale. On a déterminé qu'en été plus de 50 p. 100 des Canadiens sont régulièrement exposés à des niveaux d'ozone supérieurs à l'objectif national.

#### **Régions touchées par un problème de pollution attribuable aux particules**

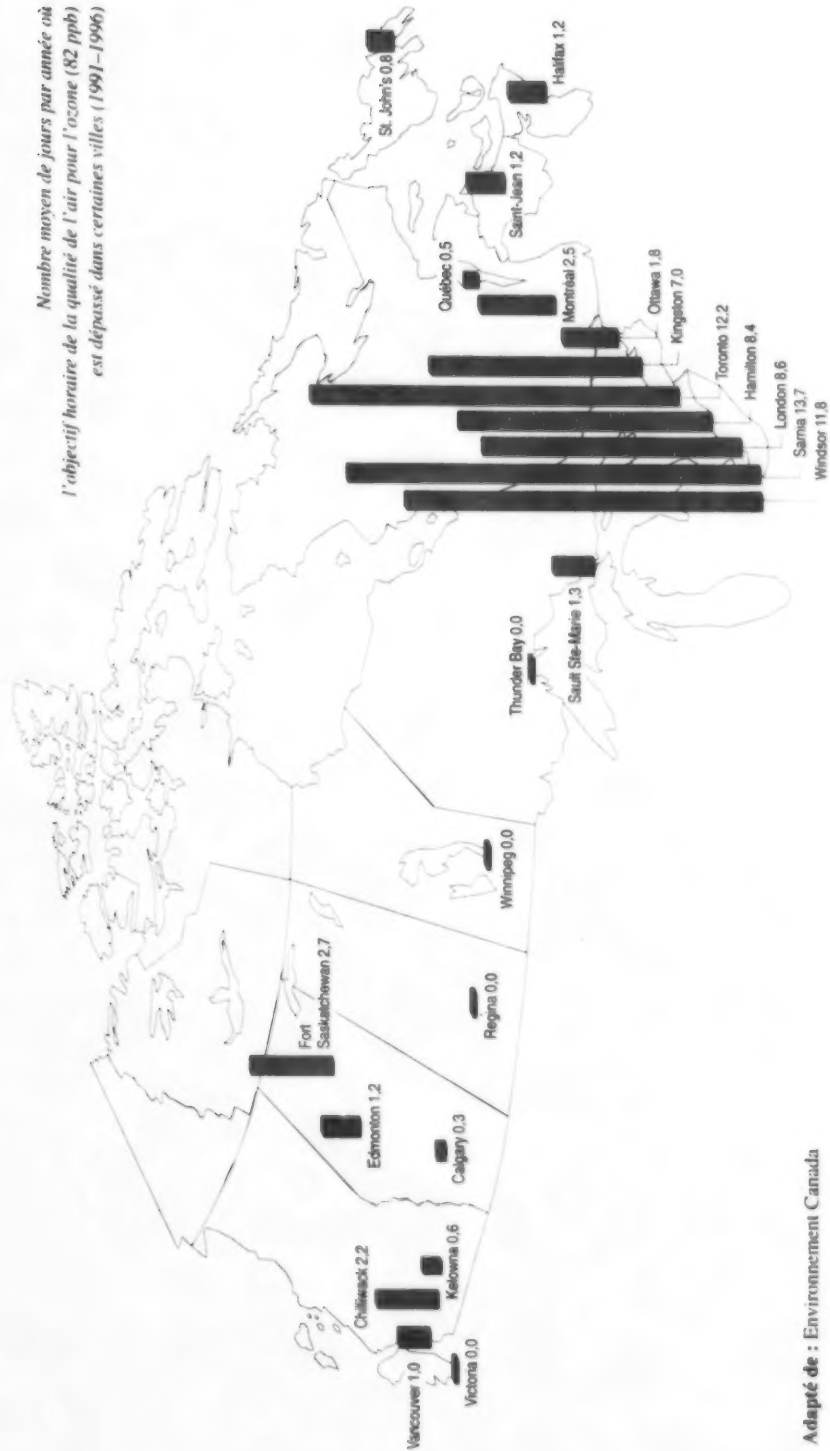
**4.88** Contrairement à l'ozone, les particules ne montrent pas de fluctuations saisonnières régulières. À l'échelle nationale, ce problème persiste toute l'année, certaines régions étant sérieusement touchées l'hiver et d'autres, l'été. Les concentrations dans l'air ambiant varient considérablement sur le territoire national. Les sources tant locales qu'éloignées ont une incidence sur la quantité et le type de particules présentes à un endroit donné. Dans certaines régions du Canada, la pollution attribuable aux particules provient surtout de grandes sources industrielles américaines.



Pièce 4.9

Exposition des Canadiens à des niveaux d'ozone supérieurs à l'objectif national

Nombre moyen de jours par année où  
l'objectif horaire de la qualité de l'air pour l'ozone (82 ppb)  
est dépassé dans certaines villes (1991-1996)



Adapté de : Environment Canada

**4.89** Les particules constituent un problème bien plus répandu que l'ozone. Dans les grandes villes, cette forme de pollution est surtout attribuable aux chantiers de construction, aux industries, aux véhicules automobiles, aux centrales thermiques et aux appareils de chauffage résidentiel. On croit que les niveaux atteints dans la plupart des grandes villes canadiennes ont des répercussions importantes sur la santé humaine. Ces niveaux sont comparables à ceux des grandes villes américaines.

**4.90** Les concentrations les plus élevées de particules grossières s'observent souvent dans les petites collectivités dotées d'un secteur industriel important (par exemple la région du Témiscamingue, au Québec; Shawinigan, au Québec; Sault Ste Marie, en Ontario; Quesnel et Cranbrook, en Colombie-Britannique). Dans les centres urbains comme Montréal, Hamilton, Windsor, Winnipeg, Regina, Calgary, Edmonton et Vancouver, les niveaux de particules sont également élevés. Dans les régions rurales, les niveaux élevés de particules grossières sont associés aux activités agricoles et aux routes non revêtues.

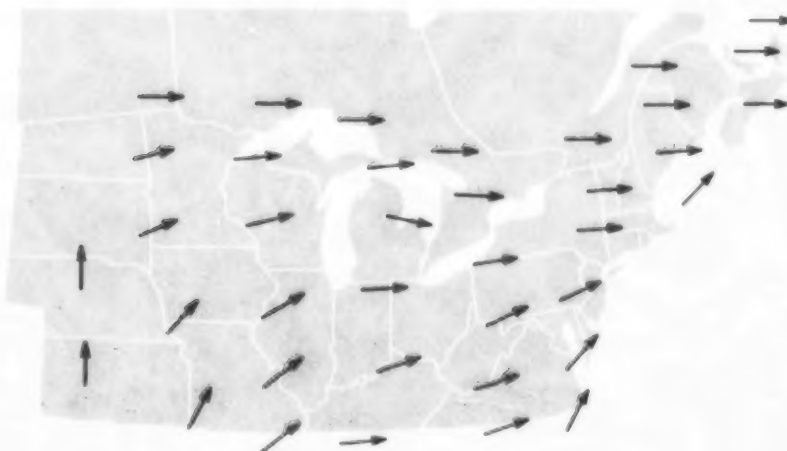
#### Le smog ne connaît aucune frontière

**4.91** Le smog n'étant pas arrêté par les frontières provinciales, territoriales ou nationales, il faut le considérer comme un problème transfrontalier ou international. Le Canada est très préoccupé par les polluants en provenance des États-Unis, puisqu'ils constituent une proportion significative des polluants atmosphériques observés dans certaines régions du Canada. La pièce 4.10 montre les régions les plus touchées par les polluants provenant des États-Unis, qui sont amenés par les vents dominants dans les régions du centre et de l'est du Canada en été. Selon Environnement Canada, jusqu'à la moitié de l'ozone dans le sud-ouest de l'Ontario et jusqu'à 75 p. 100 de l'ozone dans le sud de la région de l'Atlantique sont attribuables aux polluants atmosphériques en provenance des États-Unis. Le diagramme ne montre toutefois pas les flux de polluants allant du Canada aux États-Unis. Ces flux pourraient prendre beaucoup d'importance puisque les particules, contrairement à l'ozone, posent également un problème en hiver, lorsque les vents dominants soufflent vers les États-Unis.

#### Pièce 4.10

##### Vents dominants en été

*En été, les vents dominants qui soufflent depuis les États-Unis amènent des polluants atmosphériques dans le centre et l'est du Canada.*



Source : Gouvernement du Canada, Ébauche de la phase 3 du Plan fédéral de gestion du smog, novembre 1999 (adapté de Schichtel et Husar)

## Pourquoi le problème du smog est-il si difficile à régler?

**4.92** Au Canada, l'ozone demeure un problème. En outre, les PM 2,5 sont devenues une autre composante principale du smog qui nuit sérieusement à la santé. On peut alors s'interroger sur la lenteur des progrès dans le dossier du smog. Quels sont les obstacles aux solutions?

**Les solutions seront aussi complexes que le problème**

**4.93** Pour réduire le smog, le Canada devra réduire les émissions de divers polluants à l'origine du problème. Ces émissions proviennent d'une variété de sources dans de nombreux secteurs différents. Les sources naturelles et transfrontalières constituent également un facteur non négligeable dans plusieurs régions.

**4.94** Réduire le smog, ce n'est pas simplement une question de rendre quelques installations industrielles propres. Il est possible qu'on ait déjà réalisé les gains les plus faciles, et que les solutions éventuelles deviennent de plus en plus complexes et nécessitent différentes mesures de contrôle. La viabilité de ces mesures dépendra de nombreux facteurs : les conditions météorologiques, les niveaux des NOx et des COV et d'autres polluants en jeu, le transport des émissions anthropiques et de sources naturelles, et les concentrations naturelles présentes dans l'air. Pour s'attaquer au problème du smog, il faudra adopter une approche qui englobe tous les polluants et intègre les initiatives visant d'autres problèmes atmosphériques comme le changement climatique, les produits toxiques dans l'air et les pluies acides.

**4.95** Il faudra déployer des efforts soutenus et concertés à long terme pour régler le problème du smog au Canada.

Tous les ordres de gouvernement, la plupart des secteurs économiques et les Canadiens devront participer à ces efforts. Agir maintenant peut entraîner peu de gains dans les 10 à 15 prochaines années. Ainsi, l'effet des normes relatives à l'efficacité énergétique ne sera pas immédiat. Il faudra environ une dizaine d'années avant que les nouvelles normes plus strictes relatives aux émissions et que les combustibles de remplacement moins polluants n'aient leur plein impact sur le parc des véhicules du Canada.

**La croissance du Canada met en péril les progrès réalisés au chapitre de la qualité de l'air**

**4.96** Le gouvernement fédéral croit qu'il faudrait réaliser des réductions importantes, de l'ordre de 50 à 75 p. 100, des NOx et des COV pour atteindre l'objectif actuel de la qualité de l'air en matière d'ozone. Toutefois, selon le gouvernement, l'application même complète de la première phase du Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990 du Conseil canadien des ministres de l'environnement (Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990) ne servirait au mieux qu'à contrebalancer les effets de la croissance et à réaliser des gains modestes dans les régions touchées par le problème de l'ozone. C'est pourquoi le Plan de 1990 proposait d'ajouter deux phases pour atteindre l'objectif.

**4.97** La croissance démographique et économique, l'augmentation des émissions due à une plus grande utilisation des véhicules et la consommation plus élevée d'énergie sont en train d'annuler les progrès nationaux réalisés au chapitre du smog. La pièce 4.11 montre une image inquiétante des tendances actuelles, qui devraient se maintenir dans l'avenir et aller ainsi à l'encontre des gains en matière de qualité de l'air au Canada.

**4.98** Si le Canada et les États-Unis ne réduisent pas de façon significative leurs

**Les particules fines sont devenues une autre composante principale du smog qui nuit sérieusement à la santé.**

**Il faudra déployer des efforts soutenus et concertés à long terme pour régler le problème du smog au Canada.**

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**La qualité de l'air continuera de se détériorer, sauf si les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.**

émissions de NOx et de COV, on peut s'attendre à ce que les niveaux moyens annuels d'ozone varient peu dans un proche avenir. On peut aussi craindre une hausse des niveaux d'ozone si les étés anormalement chauds deviennent plus fréquents.

**4.99** Étant donné qu'il n'existe aucune estimation des particules secondaires, il est difficile de prévoir les tendances nationales en ce qui a trait aux niveaux de particules dans l'air ambiant. On espère néanmoins que les mesures mises en place de part et d'autre de la frontière canado-américaine en vue de réduire les émissions des grandes sources de particules abaisseront les niveaux dans l'air ambiant.

**4.100** En raison des incertitudes que comportent les données et en raison des

limites de la méthodologie, les prévisions doivent être considérées avec prudence. Environnement Canada s'attend toutefois à ce que la qualité de l'air en général continue de se détériorer et pense que les émissions des polluants clés augmenteront après 2010, sauf si les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.

#### **Incertitudes entourant les connaissances sur le smog et ses effets sur la santé**

**4.101** Le gouvernement fédéral croit que l'information scientifique dont il dispose sur le smog repose sur des bases solides, mais il a cerné quelques lacunes importantes. Ainsi, nul ne sait exactement comment les polluants se mélangent pour former le smog, ni quel devrait être le niveau précis d'intervention nécessaire pour réduire le smog ou quelle est la

#### **Pièce 4.11**

**Les tendances pour l'avenir sont préoccupantes**

**Croissance démographique.** À mesure que la population du Canada augmente, particulièrement dans les régions urbaines, la demande en biens et services liés aux sources de polluants à l'origine du smog croît également.

**Vie urbaine.** Le nombre accru de gens qui vivent en banlieue entraîne une augmentation des véhicules automobiles et des distances à parcourir. Davantage de gens vivent dans des centres urbains plus grands et plus pollués, ce qui crée des embouteillages, tandis que l'utilisation des transports en commun est à la baisse.

**Tendances du secteur du transport.** Alors que les véhicules moins polluants aident à réduire les émissions du secteur des transports, ces gains sont annulés par d'autres contraintes telles que l'augmentation du nombre de véhicules par famille et les plus grandes distances à parcourir; le nombre accru de véhicules lourds, qui peuvent polluer davantage; les déplacements annuels plus nombreux au moyen de la plupart des modes de transport (surtout les véhicules et avions réservés à un usage personnel) et le passage à des modes de transport consommant plus d'énergie, comme le camionnage.

**Utilisation accrue des combustibles fossiles.** On s'attend à ce que les émissions provenant de l'utilisation de combustibles fossiles augmentent pour plusieurs raisons : la déréglementation de la production d'électricité et l'augmentation de l'utilisation de charbon moins cher mais plus polluant pour produire de l'électricité; le vieillissement des réacteurs nucléaires temporairement mis hors service et remplacés par des centrales au charbon (contribuant à l'accroissement des émissions de NOx et de SO<sub>2</sub>); et le prix des combustibles fossiles, qui décourage l'adoption de mesures de conservation comme l'achat de voitures compactes et l'utilisation moindre des véhicules.

**Préoccupations pour la santé.** De plus en plus de Canadiens (les personnes âgées par exemple) sont vulnérables au smog.

**Changement climatique.** Le réchauffement climatique planétaire entraînera la production d'ozone troposphérique et une augmentation de la demande en électricité afin de réduire les effets des vagues de chaleur (pour la climatisation par exemple). Il est possible que l'électricité produite à l'aide de combustibles fossiles dans les centrales électriques entraîne une augmentation des rejets de NOx dans l'atmosphère, à moins que des nouvelles technologies ne soient développées.

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général

**La qualité de l'air continuera de se détériorer, sauf si les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.**

émissions de NOx et de COV, on peut s'attendre à ce que les niveaux moyens annuels d'ozone varient peu dans un proche avenir. On peut aussi craindre une hausse des niveaux d'ozone si les étés anormalement chauds deviennent plus fréquents.

**4.99** Étant donné qu'il n'existe aucune estimation des particules secondaires, il est difficile de prévoir les tendances nationales en ce qui a trait aux niveaux de particules dans l'air ambiant. On espère néanmoins que les mesures mises en place de part et d'autre de la frontière canado-américaine en vue de réduire les émissions des grandes sources de particules abaisseront les niveaux dans l'air ambiant.

**4.100** En raison des incertitudes que comportent les données et en raison des

limites de la méthodologie, les prévisions doivent être considérées avec prudence. Environnement Canada s'attend toutefois à ce que la qualité de l'air en général continue de se détériorer et pense que les émissions des polluants clés augmenteront après 2010, sauf si les gouvernements, l'industrie et les Canadiens unissent leurs efforts en vue de réduire le smog.

#### **Incertitudes entourant les connaissances sur le smog et ses effets sur la santé**

**4.101** Le gouvernement fédéral croit que l'information scientifique dont il dispose sur le smog repose sur des bases solides, mais il a cerné quelques lacunes importantes. Ainsi, nul ne sait exactement comment les polluants se mélangent pour former le smog, ni quel devrait être le niveau précis d'intervention nécessaire pour réduire le smog ou quelle est la

#### **Pièce 4.11**

**Les tendances pour l'avenir sont préoccupantes**

**Croissance démographique.** À mesure que la population du Canada augmente, particulièrement dans les régions urbaines, la demande en biens et services liés aux sources de polluants à l'origine du smog croît également.

**Vie urbaine.** Le nombre accru de gens qui vivent en banlieue entraîne une augmentation des véhicules automobiles et des distances à parcourir. Davantage de gens vivent dans des centres urbains plus grands et plus pollués, ce qui crée des embouteillages, tandis que l'utilisation des transports en commun est à la baisse.

**Tendances du secteur du transport.** Alors que les véhicules moins polluants aident à réduire les émissions du secteur des transports, ces gains sont annulés par d'autres contraintes telles que l'augmentation du nombre de véhicules par famille et les plus grandes distances à parcourir; le nombre accru de véhicules lourds, qui peuvent polluer davantage; les déplacements annuels plus nombreux au moyen de la plupart des modes de transport (surtout les véhicules et avions réservés à un usage personnel) et le passage à des modes de transport consommant plus d'énergie, comme le camionnage.

**Utilisation accrue des combustibles fossiles.** On s'attend à ce que les émissions provenant de l'utilisation de combustibles fossiles augmentent pour plusieurs raisons : la déréglementation de la production d'électricité et l'augmentation de l'utilisation de charbon moins cher mais plus polluant pour produire de l'électricité; le vieillissement des réacteurs nucléaires temporairement mis hors service et remplacés par des centrales au charbon (contribuant à l'accroissement des émissions de NOx et de SO<sub>2</sub>); et le prix des combustibles fossiles, qui décourage l'adoption de mesures de conservation comme l'achat de voitures compactes et l'utilisation moindre des véhicules.

**Préoccupations pour la santé.** De plus en plus de Canadiens (les personnes âgées par exemple) sont vulnérables au smog.

**Changement climatique.** Le réchauffement climatique planétaire entraînera la production d'ozone troposphérique et une augmentation de la demande en électricité afin de réduire les effets des vagues de chaleur (pour la climatisation par exemple). Il est possible que l'électricité produite à l'aide de combustibles fossiles dans les centrales électriques entraîne une augmentation des rejets de NOx dans l'atmosphère, à moins que des nouvelles technologies ne soient développées.

**Source :** Données compilées par le Bureau du vérificateur général



nature des réductions requises, surtout dans le cas des particules.

**4.102** Au cours des dix dernières années, les connaissances quant aux effets du smog sur la santé ont beaucoup progressé. Néanmoins, on sait encore peu de choses par exemple sur la façon dont l'exposition à long terme au smog influe sur la santé, sur les coûts réels du smog pour la société et sur la répartition des risques en matière de santé au sein de la population.

**4.103** Le gouvernement croit que, si l'on veut prendre des mesures énergiques pour régler le problème du smog et mieux protéger la santé humaine, il faut combler les lacunes et améliorer l'utilisation d'outils scientifiques tels que la surveillance des polluants présents dans l'air ambiant. En même temps, le gouvernement est convaincu que les connaissances scientifiques dont il dispose sont suffisantes pour prouver que le smog est aujourd'hui un problème majeur qui menace sérieusement la santé des Canadiens.

#### Les solutions seront coûteuses

**4.104** Alors que les problèmes environnementaux empirent, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux disposent de moins de fonds pour investir dans des solutions. Des problèmes environnementaux nouveaux et émergents, comme le changement climatique font qu'il faudra répondre à des besoins encore plus nombreux avec des ressources moindres.

**4.105** Les efforts nationaux visant à réduire le smog représentent des coûts importants pour les gouvernements et l'industrie. Dans le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, le gouvernement fédéral laisse entendre que la résolution complète du problème de l'ozone au Canada d'ici 2005 pourrait coûter des milliards de dollars. Dans le cadre du processus d'élaboration des standards pancanadiens, on a calculé sous forme de pourcentage les coûts annuels

liés à la réduction de la pollution atmosphérique par rapport au produit intérieur brut (PIB) du Canada en 1995, qui était d'environ 807 milliards de dollars. Si l'on considère sept niveaux ciblés échelonnés pour les particules et l'ozone, les coûts annuels de réduction vont de 968 millions de dollars (0,12 p. 100 du PIB) à 22 milliards de dollars (2,74 p. 100 du PIB).

**4.106** Les gouvernements doivent prendre en compte le coût des effets du smog sur la santé humaine et l'environnement, ainsi que le coût des mesures de réduction des polluants qui en sont la cause. L'évaluation des impacts socio-économiques de la pollution atmosphérique est une opération complexe, et toutes les estimations des coûts et des gains sont, au mieux, approximatives. En fin de compte, il doit y avoir un équilibre entre l'objectif de respirer un air pur et le prix que les Canadiens sont prêts à payer pour l'atteindre.

#### De grands changements dans notre mode de vie sont nécessaires

**4.107** Tous les Canadiens ont un rôle à jouer dans la résolution du problème du smog au Canada. Selon une étude réalisée en 1999 pour Santé Canada, 24 p. 100 des Canadiens ont indiqué que la pollution atmosphérique était la plus grande menace environnementale pour leur province, et 61 p. 100 d'entre eux se sont dits « très préoccupés » par les problèmes de qualité de l'air. Même si de nombreux Canadiens savent que le smog a des effets nocifs sur leur santé et leur environnement, il reste toutefois nécessaire d'accroître leur compréhension du problème et de leur apprendre comment y réagir.

**4.108** Les responsables fédéraux croient que l'éducation du public est essentielle au succès des initiatives nationales sur le smog au Canada. Même si les gens sont maintenant mieux sensibilisés aux risques que pose le smog pour leur santé, ils ne changent pas pour autant les comportements qui contribuent à aggraver

**Il doit y avoir un équilibre entre l'objectif de respirer un air pur et le prix que les Canadiens sont prêts à payer pour l'atteindre.**

le problème. De plus, il y a peu d'indication que les « avertissements de smog » favorisent un tel changement d'attitude. Environnement Canada a conçu un site Web ([http://www.ec.gc.ca/smog/index\\_fre.htm](http://www.ec.gc.ca/smog/index_fre.htm)) qui fournit au public de plus amples renseignements sur le smog et sur les actions possibles.

**4.109** Le gouvernement fédéral a fait remarquer qu'un grand nombre de solutions au problème du smog passent par un changement de la façon dont les Canadiens produisent de l'énergie et l'utilisent. Il sera toutefois difficile de restreindre l'usage des véhicules qui utilisent des combustibles fossiles si notre mode de vie en dépend. Les solutions pourraient inclure la modification de nos habitudes de production et de consommation, l'utilisation de modes de transport et de carburants plus propres, un aménagement urbain plus efficace, la mise au point de nouvelles technologies et le recours à des sources d'énergie de remplacement. Obtenir l'appui du public pour des réductions qui exigeront des changements majeurs dans la façon dont vivent les gens sera un défi de taille.

**Le gouvernement fédéral ne peut à lui seul résoudre le problème du smog**

**4.110** La complexité de la question du smog se reflète dans le nombre d'intervenants qui participent à la résolution de ce problème. Environnement Canada considère que son rôle est celui de chef de file sur la scène nationale, mais il doit travailler en partenariat et en collaboration étroite avec d'autres ministères fédéraux et ordres de gouvernement au Canada. Par exemple, le succès des trois phases du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 repose sur une collaboration étroite entre les ministères fédéraux et provinciaux et sur une réponse coordonnée de la part des ministères fédéraux.

**4.111** De plus, l'amélioration de la qualité de l'air au Canada dépendra également des efforts déployés par d'autres pays, particulièrement les

États-Unis. Les problèmes de qualité de l'air dans certaines régions du Canada ne pourront être entièrement réglés que si les deux pays unissent leurs efforts pour réduire les émissions. La portée de notre étude ne visait pas l'examen des engagements du Canada sur le plan international, mais il est important de noter que le pays a conclu plusieurs ententes avec les États-Unis et d'autres pays en vue de réduire la pollution atmosphérique transfrontalière. Récemment, le Canada et les États-Unis ont accepté d'ajouter une annexe sur l'ozone à l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis sur la qualité de l'air (Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air; voir l'annexe E), qui devrait être finalisée en l'an 2000. Le gouvernement fédéral croit toutefois que pour renforcer sa position sur les flux de polluants provenant des États-Unis, le Canada a besoin d'un programme national de réduction du smog qui soit solide et crédible.

**4.112** Étant donné que l'Amérique du Nord compte de nombreux secteurs industriels dont les installations sont réparties sur tout le continent, les stratégies canadiennes de lutte contre le smog doivent prendre en compte les initiatives américaines. Par exemple, la réglementation canadienne actuelle relative aux émissions des véhicules s'harmonise avec celle des États-Unis. Les nouvelles initiatives visant à réduire les COV dans les produits de consommation courante vont refléter de près les normes récemment développées aux États-Unis.

**4.113** La partie II du présent chapitre décrit l'approche fédérale et nationale adoptée pour s'attaquer au problème du smog au Canada. On y décrit les rôles et les responsabilités des divers intervenants. La partie III examine le rôle du gouvernement fédéral dans le programme national de réduction du smog, à savoir le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990.

## **PARTIE II — L'APPROCHE NATIONALE POUR RÉDUIRE LE SMOG**

### **S'attaquer au problème du smog : une responsabilité commune**

**4.114** Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans la résolution du problème du smog, étant donné la responsabilité qui lui incombe de protéger l'intérêt public. De plus, le fait que le smog traverse les frontières provinciales, territoriales et nationales met clairement ce problème sous la compétence fédérale. Le gouvernement du Canada assume le leadership national des efforts visant à assurer une qualité d'air propice à la santé de la population et de l'environnement canadiens.

**La protection de l'air au Canada nécessite la collaboration de nombreux intérêts et instances gouvernementales**

**4.115** La protection de l'environnement est une entreprise complexe, qui influe sur un bon nombre d'aspects de la vie du pays. Il est essentiel que tous les Canadiens s'impliquent, car la préservation de l'environnement naturel pour les générations futures en dépend.

**4.116** Au Canada, la responsabilité de réglementer ou de contrôler tous les aspects de la protection environnementale ne relève pas d'une compétence unique. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont tous la responsabilité de protéger l'environnement, et chacun dispose de certains pouvoirs pour réglementer les actions à prendre sur son propre territoire. Le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire le smog à l'échelle nationale et internationale, mais la participation des provinces, des territoires et des municipalités sera un facteur crucial pour déterminer la vitesse avec laquelle le Canada accomplira des progrès.

**4.117** Pour Environnement Canada, son rôle est de mener les efforts nationaux visant à réduire le problème du smog au Canada, mais il doit travailler en partenariat avec d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement et l'industrie. Les autres gouvernements et l'industrie sont certes ses principaux partenaires, mais le succès de tout programme national dépend de l'appui et de la participation des individus et de leurs collectivités. L'amélioration de la qualité de l'air au Canada dépend également des efforts déployés par d'autres pays pour réduire leurs émissions, particulièrement ceux des États-Unis.

**Les provinces et les territoires jouent un rôle important**

**4.118** Les provinces et les territoires jouent un rôle clé dans la capacité du Canada à atteindre ses objectifs nationaux de réduction du smog. La Constitution canadienne accorde aux provinces le droit d'établir des lois régissant la propriété et les droits de la personne, et leur accorde des compétences sur la plupart des terres et des ressources situées dans les limites de leur territoire. Les provinces sont responsables, tout comme les territoires d'ailleurs, de la plupart des aspects liés aux routes et aux autoroutes, à l'aménagement urbain et au transport, aux taxes sur l'essence, à l'immatriculation des véhicules automobiles et aux inspections concernant les émissions des véhicules en service. Les compétences des territoires à ce chapitre viennent des lois habilitantes fédérales.

**4.119** Quelques-uns des aspects les plus importants de la gestion de la qualité de l'air au Canada se situent à l'échelle des provinces ou des territoires. Ces derniers établissent des objectifs de qualité de l'air ou des critères pour les niveaux de polluants associés au smog dans l'air ambiant. Ils disposent également de lois et de règlements permettant de limiter les

**Pour Environnement Canada, son rôle est de mener les efforts nationaux, mais il doit travailler en partenariat avec d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement et l'industrie.**

émissions des installations industrielles et d'autres sources. La réglementation est appliquée en grande partie par l'octroi à des installations individuelles de permis d'exploitation qui sont assortis de limites d'émission et d'autres exigences relatives à la protection environnementale.

#### **Les municipalités jouent également un rôle clé**

**4.120** De nombreuses municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements sur la qualité de l'air. Dans certains cas particuliers, les provinces ont officiellement délégué aux municipalités leurs responsabilités en matière de gestion de la qualité de l'air et d'octroi des permis. De plus, comme les municipalités s'occupent des transports en commun et de l'aménagement du territoire, elles ont un rôle crucial à jouer dans les modes de transport « écologiques », aspect clé de la solution au problème du smog. Le but ultime de l'écologisation du transport est d'encourager la population à choisir quotidiennement d'autres modes de transport et à réduire les émissions quotidiennes attribuables aux véhicules.

#### **Des initiatives sont mises en place par les provinces, les territoires, les municipalités et l'industrie**

**4.121** Un grand nombre de plans et de programmes provinciaux, territoriaux, régionaux et municipaux visent diverses composantes du smog. Bon nombre font appel à un effort concerté avec le milieu des affaires, l'industrie, les organisations non gouvernementales et les autres intervenants. Certains secteurs de l'industrie ont examiné leurs propres émissions et pris des mesures volontaires pour les réduire. Des groupes communautaires dans des régions urbaines ont également mis en oeuvre des projets pour améliorer la qualité de l'air à l'échelle locale.

## **Trouver des façons de travailler ensemble**

**4.122** On s'attend à ce que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour régler le problème du smog dans les domaines qui relèvent de ses compétences et obligations. Toutefois, certaines actions nécessaires sont du ressort des provinces, des territoires ou des municipalités. Des ententes et des mécanismes de coordination ont donc été mis en place pour favoriser la coopération entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales; il s'agit là d'un effort visant à obtenir un large consensus de base en vue d'une intervention.

**4.123** Le Conseil canadien des ministres de l'environnement est un organisme national clé de coordination en matière environnementale. Il est composé des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement. Les ministres se réunissent normalement deux fois par année pour discuter des priorités nationales sur lesquelles les gouvernements se sont entendus pour collaborer. Le Conseil fonctionne sur une base de consensus; il propose des politiques et des stratégies nationales, mais ne peut imposer ses suggestions à ses membres. Chaque instance est libre d'accepter ou de refuser les propositions du Conseil.

**4.124** Au cours des années 80, l'ozone troposphérique est progressivement devenu une préoccupation nationale au Canada. À l'époque, il était considéré comme la composante principale du smog. En 1988, le smog a atteint des niveaux saisonniers historiques qui ont déclenché la sonnette d'alarme. C'est au cours de cette même année que le Conseil a demandé qu'un plan national de gestion soit élaboré pour limiter les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV), polluants à l'origine de l'ozone. La pièce 4.12 donne un aperçu des développements réalisés depuis.

## Chronologie des initiatives visant le smog

<b>1990</b>	Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement prennent des engagements dans le cadre du Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990. Le Plan présente la première des trois phases d'un programme national visant à régler le problème d'ozone troposphérique d'ici 2005. Le Plan comprend plus de 60 initiatives, que se partagent les administrations fédérale, provinciales, territoriales et municipales. Le gouvernement fédéral assume la direction d'un certain nombre d'initiatives.
<b>1993</b>	Les membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) et leurs homologues responsables de l'énergie au sein du Conseil des ministres de l'énergie signent une entente définissant le Cadre sur la gestion de la qualité de l'air pour le Canada. Depuis, les efforts de lutte contre les problèmes atmosphériques des gouvernements ont été coordonnés par des réunions conjointes des deux groupes de ministres, appelées Réunions conjointes des ministres. Dans le cadre de l'accord de 1993, les ministres de l'énergie et de l'environnement ont également mis sur pied un nouveau comité de coordination connu sous le nom de Comité de coordination national sur les questions atmosphériques. Ce comité, qui est formé des sous-ministres adjoints des ministères de l'environnement et de l'énergie, est aussi le principal forum de coopération et de coordination des activités gouvernementales liées aux problèmes atmosphériques au Canada.
<b>1995</b>	Le CCME appuie les recommandations, formulées par son groupe de travail sur les véhicules et les carburants moins polluants, visant à réduire la pollution causée par les véhicules au moyen de normes nationales plus strictes sur les carburants et les émissions. Les programmes provinciaux relatifs à l'inspection et à l'entretien des véhicules sont également approuvés par le CCME.
<b>1997</b>	<p>Sous les auspices du Comité national de coordination des questions atmosphériques, un groupe de travail est chargé de présenter la deuxième phase du programme national sur le smog lors d'une Réunion conjointe des ministres en 1997. Toutefois, les membres de la Réunion n'examineront pas cette ébauche de plan, vu l'absence de consensus sur les actions nationales à prendre. Le gouvernement fédéral prend les devants et élabore la phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog, qui n'est pas un plan fédéral-provincial comme il avait été initialement prévu. Le rapport du gouvernement fédéral fait état des progrès qu'il a accomplis dans le cadre du Plan de 1990, met en relief les plus récentes recherches scientifiques et présente les prochaines étapes pour les ministères fédéraux. Certaines initiatives prévues au plan fédéral de 1997 visent les particules en plus des NOx et des COV (d'où l'utilisation du terme « smog », qui a un sens plus large que simplement les NOx et les COV).</p> <p>L'<i>Évaluation scientifique des NOx et des COV</i> de 1996 est publiée. Cette étude rassemble (pour la première fois au Canada) tous les aspects des connaissances scientifiques liées à l'ozone, en plus de cerner les lacunes à ce chapitre.</p> <p>Le Canada et les États-Unis signent une entente en vue d'élaborer un Plan d'action conjoint de lutte contre la pollution transfrontalière. Les deux pays se disent intéressés par l'ajout éventuel d'une annexe à l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991, qui traitera de l'ozone.</p>
<b>1998</b>	Les membres du CCME (à l'exception du Québec) signent l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale. Un élément clé de cet accord est l'entente auxiliaire sur les standards pancanadiens, qui vise à fournir un cadre de travail aux ministres de l'environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux afin qu'ils puissent travailler ensemble à régler les problèmes cruciaux en matière de protection environnementale et à réduire les risques pour la santé en appliquant des normes nationales. Environnement Canada et Santé Canada commencent à élaborer, en collaboration avec les provinces et les territoires, les standards pancanadiens relatifs aux principaux polluants atmosphériques, dont l'ozone et les particules. Le groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'élaboration des objectifs et des lignes directrices sur la qualité de l'air prépare des évaluations en vue de fournir des bases scientifiques pour certains des standards pancanadiens liés aux polluants atmosphériques.
<b>1999</b>	<p>Le projet de standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone est approuvé en principe par les membres du CCME, à l'exception du Québec. Les standards proposés demandent l'établissement d'un plafond chiffré des concentrations de polluants présents dans l'air ambiant et d'un échéancier en prévision de l'atteinte de ces seuils. Les objectifs doivent être atteints au moyen de plans de travail élaborés et mis en oeuvre par chaque ordre de gouvernement (voir l'annexe A pour plus d'informations sur les standards pancanadiens).</p> <p>Les ministères fédéraux concernés définissent la contribution que le gouvernement fédéral entend fournir pour faire respecter les Standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone. Lorsque la phase 3 du Plan fédéral de gestion du smog sera terminée, elle constituera la contribution du gouvernement.</p>
<b>2000</b>	Le Canada entreprend des négociations avec les États-Unis relativement à l'ajout d'une annexe spéciale à l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991, qui traitera de l'ozone. Cette annexe vise principalement à réduire les flux transfrontaliers de l'ozone et des polluants à l'origine de sa formation.



**L'amélioration de la qualité de l'air au Canada est, pour Environnement Canada, une question urgente qui fait partie de ses grandes priorités.**

## **L'approche fédérale pour réduire le smog**

### **Les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral**

**4.125** Environnement Canada affirme que les Canadiens sont préoccupés par les effets de la pollution atmosphérique sur leur santé et veulent que le gouvernement fédéral continue d'assumer les mêmes responsabilités en ce qui a trait à la protection de l'environnement et de leur santé. La population s'en remet au gouvernement fédéral pour fixer des objectifs nationaux aptes à protéger l'environnement, la santé et le patrimoine naturel.

**4.126** Le Ministère ajoute également qu'il est nécessaire d'avoir un leadership fédéral fort et dynamique pour résoudre les problèmes atmosphériques, et il envisage d'offrir lui-même certains aspects de ce leadership. Environnement Canada a indiqué que l'amélioration de la qualité de l'air au Canada est une question urgente, qui fait partie de ses grandes priorités.

**4.127** Environnement Canada coordonne les efforts nationaux de lutte contre le smog à l'échelle nationale et internationale. Bien qu'étant le principal ministère fédéral responsable de veiller à la qualité de l'air, il mène la lutte contre le smog en collaboration avec Transports Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada. L'annexe F présente certaines activités fédérales visant à réduire le smog.

### **Pouvoirs et réglementation visant à réduire le smog**

**4.128** À l'instar des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral dispose de certains pouvoirs qu'il peut utiliser dans sa lutte contre le smog. Outre les pouvoirs de taxation et de dépense, son champ de compétence couvre les affaires

internationales et interprovinciales, le droit pénal, l'aéronautique, la navigation et la marine marchande, le transport ferroviaire, les eaux côtières, les installations portuaires, ainsi que le commerce international et interprovincial. Le gouvernement fédéral exerce un contrôle sur les sources fédérales d'émissions à l'origine du smog, et la Constitution lui confère le pouvoir de « légiférer pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement ».

**4.129** Le réglementation clé qui autorise le gouvernement fédéral à prendre des actions pour régler le problème du smog est la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), dont les dispositions sont appliquées par Environnement Canada (conjointement avec Santé Canada dans certains cas). En vertu de la LCPE, le ministre de l'Environnement a le pouvoir d'entreprendre des recherches, de recueillir des données, d'établir des objectifs nationaux et d'élaborer des lignes directrices et des codes de pratiques afin de protéger l'environnement. La *Loi* lui confère également le pouvoir de réglementer le contenu des carburants ainsi que leurs propriétés physiques, de même que les sources de pollution atmosphérique fédérales et celles situées sur les terres de la Couronne.

**4.130** La LCPE accorde également au gouvernement l'autorité générale de contrôler les rejets et la production de substances polluantes. Cependant, ce pouvoir est limité aux substances qui sont d'abord désignées toxiques aux termes de la *Loi*. Jusqu'à présent, ni l'ozone ni les particules n'ont été ajoutés à la Liste des substances toxiques de la LCPE. Toutefois, un certain nombre de composés organiques volatils (COV) liés au smog ont été désignés toxiques par le gouvernement fédéral. Les particules ont fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la LCPE, et une décision quant à leur toxicité devrait être rendue vers le milieu



de l'an 2000. Si les PM 10 (particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres) sont officiellement désignées toxiques, Environnement Canada élaborera une méthode pour limiter ces particules ainsi que les polluants à l'origine de leur formation, à savoir le SO<sub>2</sub>, les NO<sub>x</sub>, les COV et l'ammoniac.

**4.131** Dans les cas où la pollution atmosphérique produite au Canada touche un autre pays ou constitue une infraction aux termes d'une entente internationale, la LCPE accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de prendre des mesures pour contrôler les sources en cause.

**4.132** Les amendements apportés à la LCPE ont élargi les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de réglementation des carburants et lui attribuent de nouveaux pouvoirs pour réglementer les émissions des véhicules à caractère non routier, comme les machines agricoles et les moteurs diesel utilisés sur les chantiers.

**4.133** Depuis 1971, Transports Canada joue un rôle clé dans la réduction des émissions de polluants à l'origine du smog, en imposant aux fabricants de voitures et de camions des normes d'émission et d'autres mesures stipulées par la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*. En vertu des amendements à la LCPE, la responsabilité visant à limiter les émissions des véhicules est transférée de Transports Canada à Environnement Canada.

**4.134** Parmi les autres lois fédérales qui permettent au gouvernement du Canada de gérer le problème figurent la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la *Loi sur le ministère de la Santé*, la *Loi sur l'efficacité énergétique*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Loi sur les transports au Canada*.

## Il est important de disposer d'un vaste éventail d'outils

**4.135** Le gouvernement fédéral a déterminé l'importance d'utiliser un large éventail d'outils pour mettre en oeuvre son mandat qui est de protéger la santé du public et l'environnement contre les effets nocifs du smog. Il s'est dit déterminé à atteindre ses objectifs au moyen d'une combinaison de lois, de règlements, d'initiatives volontaires et d'instruments économiques. Dans le Plan de gestion pour les NO<sub>x</sub> et les COV de 1990, le Conseil canadien des ministres de l'environnement s'engage à considérer l'éventail complet des instruments de politique. Le Cadre sur la gestion de la qualité de l'air pour le Canada, signé en 1993 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'énergie et de l'environnement, définit des principes de collaboration pour l'élaboration de plans et de stratégies. Il s'agit entre autres d'actions volontaires, de mesures économiques (incluant des mesures incitatives) et de la sensibilisation du public.

**4.136** Bien que la nécessité d'un ensemble complet d'instruments ne fasse plus de doute, l'approche fédérale repose dans la plupart des cas sur des mécanismes volontaires et sur la coopération entre les provinces, les territoires et l'industrie, particulièrement au chapitre des sources ponctuelles ou stationnaires de polluants à l'origine du smog (voir le paragraphe 4.69 pour les définitions). On a fait un usage limité des instruments économiques. De plus, le gouvernement fédéral n'a utilisé de façon sélective que quelques instruments réglementaires pour réduire le smog (voir la pièce 4.13). Il n'existe par exemple aucune réglementation pour limiter les émissions à l'origine du smog provenant des sources fédérales ou situées sur les terres de la Couronne.

**Le gouvernement fédéral a surtout utilisé des mécanismes volontaires et compté sur la coopération des autres intervenants, et ne s'est servi de façon sélective que de quelques instruments réglementaires pour réduire le smog.**

Pièce 4.13

Réglementation fédérale en matière de lutte contre le smog

**Administrée par Environnement Canada**

**Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)**

**Règlements sur les carburants**

- Le *Règlement sur le carburant diesel* (entré en vigueur en 1999) limite la teneur en soufre du carburant diesel utilisé par les véhicules routiers (excluant le carburant diesel pour les usages maritimes, ferroviaires et non routiers).
- Le *Règlement sur les renseignements relatifs aux combustibles* (datant d'avant 1978) exige que les producteurs et importateurs de combustibles fournissent des informations sur la teneur en soufre et les types d'additifs présents dans les combustibles liquides, comme l'essence, le diesel et le mazout lourd.
- Le *Règlement sur le soufre dans l'essence* (première phase de réductions nécessaires avant 2002) limite la teneur en soufre dans l'essence produite ou importée au Canada.

**Substances toxiques**

- Le *Règlement sur le benzène dans l'essence* (entré en vigueur en 1999) stipule que nul ne peut fournir de l'essence contenant du benzène en une concentration supérieure à 1,0 p. 100 en volume. Le benzène est un composé organique volatil (COV) désigné toxique en vertu de la LCPE. Cette mesure devait réduire de 15 % les émissions de benzène de tous les véhicules fonctionnant à l'essence.
- Le *Règlement sur le débit de distribution de l'essence et de ses mélanges* (qui entrera en vigueur en février 2001) régit le débit de l'essence à la pompe afin de réduire les émissions de vapeur de benzène. Cette mesure entraînera également une réduction des émissions de vapeur d'autres COV dans l'essence.

**Administrée par Transports Canada**

**Émissions des véhicules routiers — Règlement d'application de la Loi sur la sécurité automobile**

- établit des limites sur les concentrations de certains polluants présents dans les gaz d'échappement des nouveaux véhicules fabriqués ou importés au Canada (amendé en 1997);
- impose un certain nombre d'autres exigences aux fabricants et importateurs, en ce qui a trait par exemple à la mise en place de systèmes de diagnostic pour surveiller le fonctionnement des dispositifs antipollution sur les véhicules.

(Note : En raison des récentes modifications apportées à la LCPE, le pouvoir réglementaire sur les émissions des véhicules automobiles est passé de Transports Canada à Environnement Canada. Les normes canadiennes de contrôle des émissions pour les véhicules sont maintenant entièrement harmonisées avec celles des États-Unis, ce qui signifie que les normes canadiennes et américaines sont identiques.)

**Émissions en milieu marin — Règlement sur la pollution de l'air en application de la Loi sur la marine marchande du Canada**

- interdit tout rejet de fumée épaisse provenant des bateaux à moins d'un mille des côtes (1964).

**Émissions provenant des aéronefs — Règlement de la Loi sur l'aéronautique**

- établit les normes d'émissions atmosphériques pour certains types de nouveaux moteurs d'aéronefs fabriqués ou importés au Canada (conçus pour limiter les rejets au décollage et à l'atterrissage) (1991).

**Administrée par Ressources naturelles Canada**

**Efficacité énergétique — Règlement de la Loi sur l'efficacité énergétique**

- établit les normes nationales de performance pour les produits consommant de l'énergie, tels que les appareils électroménagers et les systèmes de chauffage et de climatisation (commençant en 1995).

Note : Bon nombre de ces récents règlements fédéraux sont le résultat de plusieurs initiatives — le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, la phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog (1997) et le Programme des véhicules et des carburants moins polluants du CCME (1995).

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

### Initiatives volontaires — Une composante majeure du Plan de 1990

**4.137** Dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, Environnement Canada a participé à deux types différents d'initiatives nationales volontaires de réduction des émissions de polluants à l'origine du smog. Le Ministère a également coordonné l'élaboration de lignes directrices ou de codes de pratique nationaux non contraignants, qui seront adoptés et mis en application par d'autres instances. Il a en outre facilité la mise en place d'ententes ou de plans de réduction volontaires avec des associations de fabricants et l'industrie en vue de réduire les émissions de polluants à l'origine du smog associés à leurs produits ou à leurs installations. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a parrainé l'élaboration de ces lignes directrices et codes de pratique nationaux.

**4.138 Lignes directrices et codes de pratique relatifs à l'environnement.** Environnement Canada a dirigé l'élaboration de 17 lignes directrices et codes de pratique nationaux en

collaboration avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, et des intervenants concernés. Ces instruments (non contraignants) sont essentiellement des documents qui présentent des lignes directrices ou approches nationales minimales acceptables pour limiter les émissions de NOx et de COV. Ils fournissent une base pour établir des mesures de limitation et des pratiques d'exploitation qui soient uniformes sur l'ensemble du territoire national. Dans la plupart des cas, ces instruments ne s'appliquent qu'aux nouvelles sources d'émissions, et non aux sources existantes. Ils serviront aussi de référence pour les évaluations et les vérifications environnementales.

**4.139** Les initiatives se présentent sous diverses formes et visent un certain nombre de sources et de secteurs différents qui sont associés à l'émission des polluants à l'origine du smog (voir la pièce 4.14).

**4.140 Les autres instances doivent participer à la mise en oeuvre des mesures.** Même si les documents d'orientation nationale ont été préparés sous la direction du gouvernement fédéral,

- Trois lignes directrices nationales relatives aux rejets atmosphériques ont été adoptées par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Elles recommandent certaines cibles d'émission des NOx pour les sources stationnaires, comme les chaudières industrielles et systèmes de chauffage, turbines de combustion stationnaires et fours à ciment.
- Douze codes de pratiques et lignes directrices entérinés par le Conseil présentent un ensemble de pratiques et de procédures de gestion environnementale, en plus de fournir une liste d'équipements et de normes d'exploitation pour réduire les émissions de COV dans certains secteurs d'activités ou certaines installations. Dans des cas spécifiques, ils peuvent proposer des cibles pour les émissions de COV. Les sources stationnaires comprennent les rejets des réservoirs de stockage en surface, les services de nettoyage à sec, les imprimeries commerciales et industrielles, les usines de transformation des plastiques, les ateliers de réparation automobile, les réseaux de distribution d'essence et le ravitaillement en carburant des véhicules. Une ligne directrice vise les sources mobiles des NOx et des COV : les Recommandations techniques pour la protection de l'environnement — Programmes d'inspection et d'entretien pour le contrôle des véhicules moteurs.
- Un « standard » non contraignant, adopté par le Conseil, pour les peintures et autres produits connexes utilisés exclusivement dans les ateliers de réparation automobile (en ce qui a trait au contenu en COV de ces produits).
- Une ligne directrice nationale découlant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) vise les rejets atmosphériques des services publics d'électricité utilisant des combustibles fossiles (pour les émissions de NOx, de SO<sub>2</sub> et de particules).

Pièce 4.14

Lignes directrices et codes élaborés dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990



### Initiatives volontaires — Une composante majeure du Plan de 1990

**4.137** Dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, Environnement Canada a participé à deux types différents d'initiatives nationales volontaires de réduction des émissions de polluants à l'origine du smog. Le Ministère a également coordonné l'élaboration de lignes directrices ou de codes de pratique nationaux non contraignants, qui seront adoptés et mis en application par d'autres instances. Il a en outre facilité la mise en place d'ententes ou de plans de réduction volontaires avec des associations de fabricants et l'industrie en vue de réduire les émissions de polluants à l'origine du smog associés à leurs produits ou à leurs installations. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a parrainé l'élaboration de ces lignes directrices et codes de pratique nationaux.

**4.138 Lignes directrices et codes de pratique relatifs à l'environnement.** Environnement Canada a dirigé l'élaboration de 17 lignes directrices et codes de pratique nationaux en

collaboration avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, et des intervenants concernés. Ces instruments (non contraignants) sont essentiellement des documents qui présentent des lignes directrices ou approches nationales minimales acceptables pour limiter les émissions de NOx et de COV. Ils fournissent une base pour établir des mesures de limitation et des pratiques d'exploitation qui soient uniformes sur l'ensemble du territoire national. Dans la plupart des cas, ces instruments ne s'appliquent qu'aux nouvelles sources d'émissions, et non aux sources existantes. Ils serviront aussi de référence pour les évaluations et les vérifications environnementales.

**4.139** Les initiatives se présentent sous diverses formes et visent un certain nombre de sources et de secteurs différents qui sont associés à l'émission des polluants à l'origine du smog (voir la pièce 4.14).

**4.140 Les autres instances doivent participer à la mise en oeuvre des mesures.** Même si les documents d'orientation nationale ont été préparés sous la direction du gouvernement fédéral,

- Trois lignes directrices nationales relatives aux rejets atmosphériques ont été adoptées par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Elles recommandent certaines cibles d'émission des NOx pour les sources stationnaires, comme les chaudières industrielles et systèmes de chauffage, turbines de combustion stationnaires et fours à ciment.
- Douze codes de pratiques et lignes directrices entérinés par le Conseil présentent un ensemble de pratiques et de procédures de gestion environnementale, en plus de fournir une liste d'équipements et de normes d'exploitation pour réduire les émissions de COV dans certains secteurs d'activités ou certaines installations. Dans des cas spécifiques, ils peuvent proposer des cibles pour les émissions de COV. Les sources stationnaires comprennent les rejets des réservoirs de stockage en surface, les services de nettoyage à sec, les imprimeries commerciales et industrielles, les usines de transformation des plastiques, les ateliers de réparation automobile, les réseaux de distribution d'essence et le ravitaillement en carburant des véhicules. Une ligne directrice vise les sources mobiles des NOx et des COV : les Recommandations techniques pour la protection de l'environnement — Programmes d'inspection et d'entretien pour le contrôle des véhicules moteurs.
- Un « standard » non contraignant, adopté par le Conseil, pour les peintures et autres produits connexes utilisés exclusivement dans les ateliers de réparation automobile (en ce qui a trait au contenu en COV de ces produits).
- Une ligne directrice nationale découlant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* vise les rejets atmosphériques des services publics d'électricité utilisant des combustibles fossiles (pour les émissions de NOx, de SO<sub>2</sub> et de particules).

#### Pièce 4.14

Lignes directrices et codes élaborés dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990



**Il reste beaucoup à faire pour élaborer une approche fédérale détaillée.**

il faut souligner que l'application des initiatives relève d'autres instances, habituellement les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Une réduction réelle des émissions n'est possible que si ces instances adoptent et mettent en place les codes de pratiques ou les lignes directrices par l'entremise, par exemple, d'une réglementation sur la qualité de l'air ou de permis d'exploitation assortis d'exigences contraignantes. Dans certaines situations, l'application des mesures dépend également de l'adoption de ces codes et pratiques par le gouvernement fédéral dans ses propres opérations ou terres, ou de leur adoption par les municipalités, certaines industries, les exploitants d'installations, et les fabricants ou fournisseurs de matériel.

**4.141** Environnement Canada examine périodiquement les lignes directrices et codes de pratique nationaux pour s'assurer qu'ils sont toujours d'actualité. Cependant, il n'effectue aucune surveillance régulière pour déterminer si des mesures sont bel et bien adoptées et, le cas échéant, si elles entraînent des réductions réelles.

**4.142 Ententes et plans de réduction volontaires.** Dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, le gouvernement fédéral a dirigé l'élaboration de trois initiatives visant à encourager les fabricants et l'industrie à réduire les émissions de polluants à l'origine du smog. L'une d'elles est une entente entre Environnement Canada et l'Association des chemins de fer du Canada, qui fixe un plafond quant aux émissions totales de NOx pour les moteurs de locomotive. Les deux autres sont des plans de réduction qui invitent les fabricants de produits adhésifs, de matériaux d'étanchéité et de peintures commerciales à réduire volontairement la quantité de COV dans leurs produits.

**4.143** Voici d'autres exemples d'ententes fédérales volontaires visant à promouvoir la réduction du smog.

- Une entente volontaire sur l'efficacité des carburants des véhicules motorisés a été conclue entre le gouvernement fédéral et l'industrie des véhicules motorisés (elle est gérée conjointement par Transports Canada et Ressources naturelles Canada).

- Des ententes de prévention de la pollution ont été conclues entre le gouvernement et l'industrie. Bien qu'elles ne visent pas expressément le smog, ces ententes devraient réduire les émissions de substances toxiques, dont celles des composés organiques volatils, qui jouent un rôle dans la formation du smog. Des ententes de ce genre ont été conclues avec l'industrie graphique et les fabricants automobiles. À l'heure actuelle, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario sont les seuls ministères qui participent à ces ententes.

- Un nouveau protocole d'entente a été conclu entre Environnement Canada et les fabricants de véhicules à caractère non routier.

#### **De nouvelles initiatives sont nécessaires pour réduire le smog**

**4.144** Il s'est écoulé dix ans depuis l'approbation du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, mais le gouvernement fédéral reconnaît qu'il est encore nécessaire d'élaborer et de diriger de nouvelles initiatives pour lutter contre le smog. Il entend s'attaquer aux émissions d'un grand nombre de sources diverses, dont les produits de consommation, les peintures et les solvants, le chauffage au bois résidentiel, les véhicules à caractère non routier, les industries sidérurgiques et chimiques, de même que les industries des métaux de base, des pâtes et papiers, du bois d'oeuvre et des produits du bois. De plus, le gouvernement fédéral a reconnu que les normes s'appliquant aux carburants et celles s'appliquant aux véhicules vont de pair. Dans certains cas, la technologie automobile utilisée pour réduire les

émissions des véhicules nécessite des carburants à faible teneur en soufre. Le gouvernement entend également poursuivre les actions qu'il a entreprises dans le secteur des combustibles. Il utilisera à cette fin une stratégie complète, qu'il élaborera avec les intervenants au cours de la prochaine décennie. De toute évidence, il reste beaucoup à faire pour élaborer une approche fédérale détaillée qui répondra complètement au problème des sources de polluants liés au smog.

**Mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990**

**4.145** Le gouvernement fédéral ne peut à lui seul résoudre le problème du smog au Canada; c'est pourquoi il conclut des partenariats ou des ententes conjointes

avec les provinces et les territoires pour s'attaquer à ce problème. Nous avons vérifié le rôle du gouvernement fédéral dans l'application de l'entente de partenariat clé, le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990. Le Plan devait résoudre complètement les problèmes de l'ozone au Canada d'ici 2005. Dix ans après la mise en place du plan, le gouvernement fédéral reconnaît que les progrès ont été plus lents que prévu et que les objectifs visés ne seront sans doute pas atteints à la date cible. Nous avons examiné les aspects importants de la gestion par le gouvernement fédéral de ses propres initiatives dans le cadre de ce plan, de même que son rôle élargi qui consiste à assurer une direction nationale. La partie III de ce chapitre présente un résumé des résultats de notre vérification.

## PARTIE III — OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION

### Introduction

**Le Plan de gestion pour les NO<sub>x</sub> et les COV de 1990 présente une approche nationale de grande envergure en trois phases, visant à « résoudre complètement les problèmes de l'ozone troposphérique avant l'an 2005 ».**

**4.146** L'ancien ministre de l'Environnement avait pris l'engagement, au nom de son Ministère, d'améliorer considérablement la qualité de l'environnement au pays. Cet engagement visait entre autres l'assainissement de l'air, qui, selon les scientifiques, pose de sérieux risques pour la santé humaine et celle des écosystèmes. Environnement Canada considère donc l'amélioration de la qualité de l'air comme une question urgente et une de ses grandes priorités.

**4.147** Le gouvernement fédéral reconnaît que les progrès réalisés à l'échelle nationale en matière de lutte contre le smog ont été plus lents que prévu et qu'il reste encore beaucoup à faire. Une des raisons principales justifiant son rôle dans la lutte contre le smog est le mandat commun de Santé Canada et d'Environnement Canada qui consiste à protéger la santé des Canadiens contre les risques dans l'environnement. Le gouvernement fédéral considère que son rôle est d'offrir un leadership national, et de coordonner et de faciliter les efforts visant à régler le problème du smog au Canada. Au sein du gouvernement fédéral, Environnement Canada est le principal responsable du maintien et de l'amélioration de la qualité de l'air au pays, une responsabilité qu'il partage avec Transports Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada.

**4.148** Le problème du smog n'étant pas uniquement du ressort du gouvernement fédéral, celui-ci ne pourra le régler qu'avec la contribution des autres instances. En plus de mener des actions dans le cadre de ses compétences, Environnement Canada doit travailler de concert avec d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement et les

États-Unis. En 1990, le gouvernement fédéral a conclu des partenariats avec les provinces et les territoires en vue de réduire le smog.

#### **Le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils (COV) de 1990**

**4.149** Le Conseil canadien des ministres de l'environnement est un forum intergouvernemental favorisant les discussions et les actions conjointes en matière de problèmes environnementaux qui relèvent de plusieurs compétences. Ses membres, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement, se rencontrent pour discuter des priorités nationales en matière d'environnement et déterminer les travaux à entreprendre sous les auspices du Conseil. (Pour plus d'informations sur le Conseil, voir le paragraphe 4.123.)

**4.150** Conscients de la gravité du problème de l'ozone, le Conseil a décidé, en octobre 1988, de demander l'élaboration d'un plan national de gestion visant à limiter les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils (COV), polluants atmosphériques responsables de la formation de l'ozone. Un comité directeur fédéral-provincial relevant du Conseil a préparé le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils (COV) de 1990.

**4.151** Le comité a entrepris de vastes consultations auprès des gouvernements, de l'industrie et d'organisations non gouvernementales lors de la préparation de ce plan. Le Conseil a entériné le Plan à l'unanimité lors de sa réunion annuelle de novembre 1990. Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux étaient chargés de l'application du Plan, chacun étant responsable de son propre rendement.

**4.152** Le Plan de 1990 présente une approche nationale de grande envergure et la première des trois phases visant à « résoudre complètement les problèmes de l'ozone troposphérique avant l'an 2005 ». Selon le Plan, il faudrait que, d'ici 2005, l'objectif national de qualité de l'air pour l'ozone, soit 82 parties par milliard (ppb), soit régulièrement respecté dans toutes les régions du Canada. Le Plan reconnaît que les cibles régionales visant à réduire les émissions, élaborées dans le cadre de la première phase, ne suffisent pas à régler les problèmes d'ozone. Au cours des deuxième et troisième phases, on devait établir les cibles finales ou les plafonds et élaborer des mesures correctives additionnelles (voir la pièce 4.15).

**4.153** La phase 1 du Plan de 1990 comprend un ensemble de 31 initiatives de « base » visant à réduire les émissions dans le cadre du programme national de prévention. Il comprend également un programme « illustratif », composé de 27 initiatives régionales pouvant servir de référence aux autres instances afin d'élaborer des programmes correctifs pour les régions sérieusement touchées par des problèmes d'ozone. Le Plan a recensé

trois régions où l'ozone pose un grave problème (soit des zones où les niveaux sont supérieurs à l'objectif) : la vallée du bas Fraser (en Colombie-Britannique), le corridor Windsor-Québec (en Ontario et au Québec) et le sud de la région de l'Atlantique (en particulier la baie de Fundy et la région de Saint-Jean).

**4.154** Il y avait également 24 projets d'études visant à fournir les informations supplémentaires requises pour fixer les plafonds d'émissions, élaborer d'autres programmes de réduction des émissions et suivre l'évolution des progrès vers l'atteinte des cibles provisoires. *L'Évaluation scientifique des NOx et des COV au Canada*, publiée en 1997, a largement contribué à accroître les connaissances scientifiques sur l'ozone et les particules. Les résultats de cette étude ont jeté les bases de la recherche en cours sur le smog, et déterminé l'importance du contrôle des particules, au même plan que celui des NOx et des COV. Le Plan de 1990 visait surtout à contrôler les émissions de NOx et de COV, mais il était ainsi très clair que les futurs plans devraient traiter d'un nouveau problème : celui des particules.

**Les futurs plans  
devront traiter d'un  
nouveau problème :  
celui des particules.**

#### Pièce 4.15

#### Les trois phases du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990

<b>Phase 1 (1990-1994)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place d'un programme national de prévention efficace pour réglementer les émissions des nouvelles sources mobiles et stationnaires, et sensibiliser davantage la population.</li> <li>Cibles provisoires de réduction des émissions de NOx et de COV pour 1995 et 2005 dans les régions désignées touchées par le problème de l'ozone. Ces cibles devaient faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les instances concernées. Élaboration de programmes correctifs régionaux pour atteindre les cibles.</li> <li>Études et enquêtes pour constituer la base permettant d'établir les plafonds d'émissions de NOx et de COV pour 2000 et 2005.</li> </ul>
<b>Phase 2 (1994-1997)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établir, pour les régions désignées qui dépassent l'objectif relatif à l'ozone, des plafonds d'émissions pour 2000 et 2005, celles de 2005 permettant d'atteindre l'objectif de 82 ppb pour l'ozone.</li> <li>Déterminer les mesures correctives supplémentaires pour les régions dépassant l'objectif et, si nécessaire, élargir ou renforcer le programme de prévention afin d'atteindre les limites fixées pour 2000 et 2005.</li> </ul>
<b>Phase 3 (1997-2005)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustement final des plafonds ainsi que des programmes de réduction des émissions pour les régions dépassant l'objectif relatif à l'ozone.</li> </ul>

### **Surveillance des polluants atmosphériques dans l'air ambiant**

**4.155 Les objectifs nationaux actuels de qualité de l'air au Canada.** Depuis les années 70, le Canada dispose d'objectifs nationaux de qualité de l'air visant à protéger la santé humaine, les cultures et les forêts. Des niveaux cibles sont ainsi fixés pour plusieurs polluants atmosphériques. Ils ont été conçus pour assurer un niveau de protection en prenant en compte d'autres facteurs tels que la viabilité sur les plans social, économique et technologique des mesures de réduction de la pollution.

**4.156** Au Canada, les objectifs de qualité de l'air sont fixés par des lois fédérales, provinciales et territoriales. La réglementation fédérale établit des objectifs nationaux de qualité de l'air pour ce qui est des niveaux dans l'air ambiant de cinq polluants courants (l'ozone, le total des particules en suspension, le monoxyde de carbone, le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote). Chaque objectif est une cible de gestion des concentrations d'un polluant dans l'air ambiant pour des périodes données d'exposition. Les objectifs nationaux sont des cibles à long terme servant uniquement à encadrer la gestion de la qualité de l'air. Les objectifs ne sont pas normatifs, légalement contraignants, ou exécutoires en vertu d'une loi ou d'un règlement, sauf s'ils sont intégrés à des normes réglementées ou à des permis d'exploitation.

**4.157** Les provinces et les territoires peuvent, dans le cadre de leurs compétences, fixer leurs propres objectifs ou imposer leurs normes au moyen d'une réglementation, qui peuvent être plus stricts que les objectifs nationaux. Ils peuvent également choisir de ne pas le faire. Dans bon nombre de cas, les objectifs provinciaux sont basés sur les objectifs nationaux; dans d'autres cas toutefois, les provinces préfèrent fixer des

objectifs qui reposent sur leurs propres évaluations des facteurs en jeu.

**4.158** Lorsque le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 a été élaboré, les stratégies fédérales en matière de pollution atmosphérique reposaient sur l'hypothèse qu'il existait un niveau minimal de polluants précurseurs du smog ne présentant pas de danger. Toutefois, les nouvelles indications n'ont pas permis de déterminer qu'il existe un niveau en deçà duquel les principaux polluants qui forment le smog — l'ozone et les particules — n'ont aucun effet sur la santé humaine.

**4.159 Système national de surveillance.** Un système national de surveillance évalue les progrès accomplis par le Canada en matière d'assainissement de l'air dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990. Parmi les activités, mentionnons les suivantes : mesurer la qualité de l'air ambiant; dresser des inventaires des émissions des polluants tels que le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), les oxydes d'azote (NOx), les composés organiques volatils (COV) et les particules; établir, à l'aide de modèles mathématiques, des scénarios de réduction basés sur des programmes informatiques complexes; et prévoir les niveaux des polluants énumérés ci-dessus. L'information obtenue à partir de ces activités de surveillance sert à la recherche scientifique, à l'élaboration de politiques et à la prestation de programmes. Elle peut par exemple être utilisée pour identifier les tendances et déterminer si les mesures de contrôle donnent bien les résultats escomptés.

**4.160** La surveillance de l'air ambiant est une indication importante de l'état de l'environnement dans une région géographique donnée. En comparant les concentrations des polluants mesurées à des sites de surveillance répartis dans tout le Canada avec les normes ou objectifs de qualité de l'air, on peut avoir une bonne idée de la qualité générale de l'environnement atmosphérique.



Les niveaux de pollution atmosphérique indiquent également s'il faut s'attendre à des effets nocifs sur la santé humaine.

**4.161** Environnement Canada et Santé Canada ont travaillé en collaboration avec les provinces et les territoires pour établir de nouveaux standards pancanadiens relatifs aux concentrations dans l'air ambiant des polluants atmosphériques importants tels que l'ozone et les particules. Ces nouveaux standards remplaceront les objectifs nationaux actuels de qualité de l'air.

### Objet de la vérification

**4.162** Les problèmes environnementaux sont complexes et influent sur de nombreux aspects de la vie au Canada. Aucune instance unique n'est responsable de la gestion de toutes les préoccupations environnementales. En effet, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont chacun certains pouvoirs de réglementation dans leur propre territoire.

**4.163** Notre vérification a porté sur le rôle du gouvernement fédéral dans le programme national de réduction du smog au Canada, le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990. Ce plan constitue la pierre angulaire de la réponse du gouvernement fédéral au problème du smog au Canada. Nous avons examiné l'évolution du Plan au cours des dix dernières années. Nous avons aussi vérifié les aspects clés de la gestion par le gouvernement fédéral de ses propres initiatives dans le cadre du Plan, de même que son rôle plus large à titre de leader national. Notre vérification s'est limitée aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral, et en particulier à ceux d'Environnement Canada, le leader fédéral en matière de qualité de l'air.

**4.164** Notre vérification a porté sur la façon dont le Plan de 1990 a été mis en application. Nous avons posé certaines questions fondamentales :

- Le Plan a-t-il donné une orientation stratégique solide?
- Lors de la mise en oeuvre du Plan, a-t-on appliqué les principes fondamentaux de gestion, notamment l'élaboration d'un cadre directeur et l'établissement d'obligations claires de rendre compte de résultats précis et de faire preuve de transparence envers le public et les membres du Parlement?
- Le gouvernement fédéral a-t-il donné suite à ses engagements?
- Le Plan a-t-il été mis en place comme prévu, et l'objectif général est-il sur le point d'être atteint?

**4.165** Nous n'avons pas vérifié l'élaboration des nouveaux standards proposés pour les particules et l'ozone dans le cadre du processus des standards pancanadiens. Nous décrivons cependant le processus à l'annexe A.

**4.166** Nous avons examiné les rôles et les responsabilités relatives à la surveillance nationale des polluants à l'origine du smog présents dans l'air ambiant (extérieur). La surveillance de l'air ambiant est considérée comme la meilleure façon de suivre l'évolution des progrès accomplis par le Canada en vertu du Plan de 1990.

**4.167** On trouvera plus d'informations sur les objectifs et la portée de notre vérification, ainsi que sur l'approche utilisée, à la fin du chapitre à la section **À propos de la vérification**.

## Observations

### Mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990

**Le Plan de 1990 fournit une orientation stratégique efficace**

**4.168** La planification passe par plusieurs étapes d'activités de plus en plus détaillées. À la première étape, il est



important d'adopter une orientation stratégique. Un plan doit en premier lieu déterminer les buts et objectifs visés, décrire l'approche générale à suivre et établir les échéanciers. Il doit également déterminer les risques à prendre en compte et prévoir un cadre de gestion décrivant les rôles et les responsabilités des parties concernées de même que les initiatives prévues.

**Le Plan de 1990 fournit une orientation stratégique efficace et constitue un excellent pas en avant.**

**4.169** Le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 détermine la nature des risques que pose l'ozone pour la santé et l'environnement, et insiste sur la nécessité de régler ce grave problème. Il précise également l'objectif final (respect constant de l'objectif national de qualité de l'air pour l'ozone, soit 82 ppb dans toutes les régions du Canada), présente une approche générale et indique une date spécifique pour l'atteinte de l'objectif (d'ici 2005).

**4.170** Le Plan reconnaît la nécessité d'un cadre de gestion comportant des systèmes pour la surveillance, l'examen, les modifications et les rapports. Les phases 2 et 3 devaient permettre d'apporter au besoin des corrections majeures en cours de route. Le Plan prévoit également un calendrier de mise en oeuvre des phases 2 et 3. Il reconnaît l'importance de mettre un vaste éventail de mesures à la disposition des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et fournit une liste exhaustive de solutions possibles reposant sur les connaissances relatives au smog dont on disposait à ce moment là.

**4.171** À notre avis, l'élaboration du Plan de 1990 représente une contribution importante des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Plan fournit une orientation stratégique efficace et constitue un excellent pas en avant dans le processus visant à régler complètement le problème du smog au Canada.

#### **Aucun accord sur le cadre de gestion**

**4.172** Lorsque des partenaires décident d'unir leurs efforts et de donner une orientation stratégique à un projet commun, il est important qu'ils définissent un cadre de gestion régissant la mise en oeuvre de ce projet. Afin de déterminer nos attentes face au cadre de gestion, nous nous sommes inspirés de deux chapitres des rapports du vérificateur général : Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral (chapitre 5, Rapport d'avril 1999) et La régie en partenariat : la reddition des comptes menacée (chapitre 23, Rapport de novembre 1999). La pièce 4.16 présente les principaux éléments d'un cadre de gestion.

**4.173** Nous avons constaté que les partenaires du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 ne s'étaient entendus que sur quelques-uns de ces éléments. Ils ont défini dans les grandes lignes les rôles et les responsabilités et ont convenu de certaines attentes sur le plan de la performance nationale quant à l'ampleur des réductions des niveaux de NOx et de COV et des plafonds d'ozone d'ici 2005. Toutefois, le gouvernement fédéral n'a pas clairement défini la nature de son rôle de leader pour faciliter l'élaboration de stratégies nationales et de programmes correctifs régionaux.

**4.174** Pour qu'un cadre de gestion soit efficace, il faut à notre avis que des ententes détaillées soient signées au cours des premières étapes du processus. Les ententes doivent spécifier les rôles et les responsabilités de chacune des parties ainsi que le calendrier de mise en oeuvre, en plus de préciser les résultats escomptés et les conséquences d'un non-respect de ces ententes par les partenaires.

**4.175** Les ministres siégeant au Conseil canadien des ministres de l'environnement avaient convenu de négocier des ententes fédérales-provinciales avant la fin de novembre 1991. Ces ententes devaient fournir des détails quant aux programmes

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

de prévention, de correction et d'étude, et préciser les responsabilités et engagements spécifiques de chaque ordre de gouvernement. Les ententes devaient également définir les cibles de réduction provisoires. Des discussions ont été entreprises, mais aucune entente n'a en fin de compte été officiellement négociée.

**4.176** En l'absence d'ententes signées, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont jamais vraiment établi leurs programmes correctifs, de prévention et d'étude, ni déterminé leurs responsabilités spécifiques ou leurs engagements quant à la mise en oeuvre du Plan et les conséquences en cas de non-respect des ententes. Étant donné que les cibles de réduction provisoires pour les trois régions touchées par le problème de l'ozone n'ont jamais été établies, aucun jalon ou repère n'a été mis en place pour évaluer les progrès réalisés au cours des années pour atteindre l'objectif final. À notre avis, dès le moment où les propositions d'ententes fédérales-provinciales ne se sont pas matérialisées comme prévu en novembre 1991, le Plan de 1990 était voué à l'échec.

**4.177** Dans le Plan, les ministres avaient également donné leur accord à

l'établissement et au maintien d'un système permettant de suivre tous les projets de prévention et d'étude ainsi que leur évolution. Toutefois, il n'y avait aucune entente prévue sur le moyen spécifique à utiliser pour la surveillance et l'évaluation des trois phases. Le gouvernement fédéral a toujours reconnu la nécessité d'un tel système, mais n'y a pas encore donné suite. Dès lors, il ne peut mesurer le succès des activités entreprises par les partenaires pour réduire le smog, ni déterminer si des actions correctives seront nécessaires pour atteindre l'objectif du Plan.

**4.178** Le Plan de 1990 reconnaît également la nécessité d'informer continuellement la population de tous les programmes et initiatives, et de présenter des rapports annuels au Conseil. On n'est toutefois parvenu à aucun accord quant aux responsabilités de reddition de comptes ou à la façon précise de tenir la population au courant durant toute la période couverte par le Plan.

**4.179** Le Plan de 1990 reconnaît qu'il est essentiel de mettre en place les éléments de base d'un cadre de gestion pour assurer une mise en oeuvre efficace du Plan. Les gouvernements, bien que sachant ce qu'ils devaient faire, ne se sont

**Dès le moment où les propositions d'ententes fédérales-provinciales ne se sont pas matérialisées, le Plan de 1990 était voué à l'échec.**

#### Un cadre de gestion doit spécifier :

- les engagements de chaque ordre de gouvernement, établissant clairement les rôles et responsabilités de chaque partie dans le cadre de l'entente;
- la contribution spécifique de chacun, incluant la coordination entre les parties, ainsi que les priorités et l'échéancier prévu de chaque initiative;
- les attentes quant à la performance de chaque partie, et les résultats visés;
- les repères (cibles provisoires et finales pour atteindre des résultats concrets) qui serviront à évaluer les progrès accomplis dans les années précédant la date finale cible;
- un système de surveillance pour observer les réalisations de façon continue et régulière, afin d'évaluer la contribution et la performance de chaque partenaire, de même que celle du partenariat dans son ensemble;
- un système d'examen et de rajustement, au besoin, en vue d'atteindre les objectifs;
- un plan d'urgence en cas d'ajustements majeurs en cours de route, au besoin;
- des mécanismes pour faire rapport à la population et au Parlement de façon crédible et opportune quant à la performance (activités et résultats), dont la présentation d'information transparente.

Pièce 4.16

**Éléments clés d'un cadre de gestion régissant les ententes conjointes**



de prévention, de correction et d'étude, et préciser les responsabilités et engagements spécifiques de chaque ordre de gouvernement. Les ententes devaient également définir les cibles de réduction provisoires. Des discussions ont été entreprises, mais aucune entente n'a en fin de compte été officiellement négociée.

**4.176** En l'absence d'ententes signées, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont jamais vraiment établi leurs programmes correctifs, de prévention et d'étude, ni déterminé leurs responsabilités spécifiques ou leurs engagements quant à la mise en oeuvre du Plan et les conséquences en cas de non-respect des ententes. Étant donné que les cibles de réduction provisoires pour les trois régions touchées par le problème de l'ozone n'ont jamais été établies, aucun jalon ou repère n'a été mis en place pour évaluer les progrès réalisés au cours des années pour atteindre l'objectif final. À notre avis, dès le moment où les propositions d'ententes fédérales-provinciales ne se sont pas matérialisées comme prévu en novembre 1991, le Plan de 1990 était voué à l'échec.

**4.177** Dans le Plan, les ministres avaient également donné leur accord à

l'établissement et au maintien d'un système permettant de suivre tous les projets de prévention et d'étude ainsi que leur évolution. Toutefois, il n'y avait aucune entente prévue sur le moyen spécifique à utiliser pour la surveillance et l'évaluation des trois phases. Le gouvernement fédéral a toujours reconnu la nécessité d'un tel système, mais n'y a pas encore donné suite. Dès lors, il ne peut mesurer le succès des activités entreprises par les partenaires pour réduire le smog, ni déterminer si des actions correctives seront nécessaires pour atteindre l'objectif du Plan.

**4.178** Le Plan de 1990 reconnaît également la nécessité d'informer continuellement la population de tous les programmes et initiatives, et de présenter des rapports annuels au Conseil. On n'est toutefois parvenu à aucun accord quant aux responsabilités de reddition de comptes ou à la façon précise de tenir la population au courant durant toute la période couverte par le Plan.

**4.179** Le Plan de 1990 reconnaît qu'il est essentiel de mettre en place les éléments de base d'un cadre de gestion pour assurer une mise en oeuvre efficace du Plan. Les gouvernements, bien que sachant ce qu'ils devaient faire, ne se sont

**Dès le moment où les propositions d'ententes fédérales-provinciales ne se sont pas matérialisées, le Plan de 1990 était voué à l'échec.**

**Un cadre de gestion doit spécifier :**

- les engagements de chaque ordre de gouvernement, établissant clairement les rôles et responsabilités de chaque partie dans le cadre de l'entente;
- la contribution spécifique de chacun, incluant la coordination entre les parties, ainsi que les priorités et l'échéancier prévu de chaque initiative;
- les attentes quant à la performance de chaque partie, et les résultats visés;
- les repères (cibles provisoires et finales pour atteindre des résultats concrets) qui serviront à évaluer les progrès accomplis dans les années précédant la date finale cible;
- un système de surveillance pour observer les réalisations de façon continue et régulière, afin d'évaluer la contribution et la performance de chaque partenaire, de même que celle du partenariat dans son ensemble;
- un système d'examen et de rajustement, au besoin, en vue d'atteindre les objectifs;
- un plan d'urgence en cas d'ajustements majeurs en cours de route, au besoin;
- des mécanismes pour faire rapport à la population et au Parlement de façon crédible et opportune quant à la performance (activités et résultats), dont la présentation d'information transparente.

Pièce 4.16

Éléments clés d'un cadre de gestion régissant les ententes conjointes

pas entendus, au cours des premières étapes du processus, sur les éléments détaillés du cadre de gestion à utiliser. Aussi de nombreux éléments n'ont-ils jamais été mis en place.

#### **La responsabilisation est floue**

**4.180** La responsabilisation est l'obligation de montrer le rendement d'un programme en regard des attentes convenues et d'en assumer la responsabilité. Dans un cadre de gestion, il doit y avoir des attentes clairement établies quant à la performance. Bien qu'elles aient reconnu la nécessité de mettre en oeuvre des programmes correctifs régionaux efficaces pour atteindre l'objectif, les provinces ne se sont jamais entendues sur leurs contributions spécifiques. Le gouvernement fédéral a déterminé les activités qu'il mènerait à terme dans le cadre du Plan de 1990, mais il ne spécifie pas dans quelle proportion celles-ci permettraient de réduire les niveaux de smog.

**4.181** Comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a parrainé et dirigé le Plan de 1990, mais il ne peut contraindre les administrations fédérale, provinciales, territoriales ou municipales à agir. Son rôle se limite à coordonner et à faciliter les initiatives. Les gouvernements sont responsables de la mise en oeuvre du Plan, et chaque instance décide si elle adoptera ou non les propositions que les gouvernements ont approuvées par l'entremise du Conseil.

**4.182** Nous avons constaté qu'aucun système de responsabilisation adéquat n'a été mis en place dans le cadre du Plan de 1990 afin de clarifier les rôles, les responsabilités et le rendement attendu de chaque ordre de gouvernement. Aussi serait-il difficile pour la population et les membres du Parlement de déterminer un responsable si le Plan échouait.

#### **Le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 n'a jamais été mis en oeuvre selon la planification initiale**

**4.183** Le gouvernement fédéral a mis en oeuvre ses propres initiatives. Le Plan de 1990 décrit les initiatives que le gouvernement fédéral comptait entreprendre dans des domaines relevant clairement de ses compétences. Le gouvernement a indiqué dans quels secteurs il entendait jouer un rôle de leader et a dirigé bon nombre des initiatives nationales de prévention. Il a mené à terme la plupart des activités dont il avait la responsabilité dans le cadre de ces initiatives.

**4.184** Les initiatives nationales de prévention comportaient deux parties. Le gouvernement fédéral était responsable de la première partie, qui consistait à élaborer des normes de rendement pour les nouvelles sources d'émission, des mesures pour limiter les émissions de COV contenus dans les produits, et des mesures axées sur la conservation et l'efficacité énergétique. Le gouvernement s'est acquitté de cette tâche en élaborant des codes et des lignes directrices nationaux, documents d'ordre essentiellement consultatif présentant des approches nationales minimales pour limiter les émissions de NOx ou de COV de diverses sources (voir la pièce 4.14). La deuxième partie des initiatives nationales exigeait que les parties responsables (gouvernement fédéral, provinces, territoires, municipalités ou industrie) mettent en application les nouveaux codes et lignes directrices, arrivant ainsi à réduire effectivement les émissions.

**4.185** Il est encore nécessaire de sensibiliser la population. Tous les Canadiens ont un rôle à jouer si l'on veut résoudre le problème du smog au Canada. Les gens doivent comprendre de quelle façon leur mode de vie contribue au problème et comment faire des choix qui contribuent à réduire la pollution atmosphérique. Dans le cadre des

**Sans un système de responsabilisation adéquat, il serait difficile pour la population et les membres du Parlement de déterminer un responsable si le Plan échouait.**



initiatives nationales de prévention, le gouvernement fédéral a donné l'exemple en mettant en oeuvre quatre initiatives visant à sensibiliser la population et à influencer sur les choix des consommateurs et leur mode de vie. Dans un rapport d'étape présenté au Conseil en 1994 ainsi que dans la phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog de 1997, le gouvernement a mentionné que des travaux étaient encore effectués dans le cadre de ces quatre initiatives. Dans l'ébauche la plus récente de la phase 3 du Plan fédéral de gestion du smog, on reconnaît également la nécessité d'informer la population, car le succès des mesures de réduction du smog en dépend.

**4.186** Le gouvernement fédéral a également réalisé plusieurs études et enquêtes dans le cadre du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990, dont une évaluation scientifique exhaustive publiée en 1997.

**4.187 Le besoin de phases ultérieures.** Lorsque le Plan de 1990 a été lancé, on ne s'attendait pas à ce que les initiatives nationales de prévention permettent à elles seules de réduire de façon significative les niveaux d'ozone au Canada. Le Plan visait surtout à établir des mesures nationales de prévention pour empêcher la détérioration de l'air « pur » dont bénéficiaient certaines régions et fournir une base permettant de cibler les régions où des programmes correctifs étaient nécessaires. Pour élaborer un cadre de gestion et mener à bien la mise en oeuvre du Plan de 1990, il fallait terminer les phases 2 et 3. Cette approche ne s'est toutefois pas déroulée comme prévu.

**4.188 La phase 2 n'a pas été élaborée selon les plans initiaux.** Au début des années 90, il est ressorti clairement que les problèmes atmosphériques ne s'adressaient pas uniquement aux ministres de l'environnement, et que la mise en place de solutions efficaces ne pouvait se faire de façon isolée. Depuis 1993, c'est principalement en réunissant les membres du Conseil

canadien des ministres de l'environnement et ceux du Conseil des ministres de l'énergie — rencontres que l'on appelle Réunions conjointes des ministres — que les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'environnement et de l'énergie ont coordonné leurs travaux sur les problèmes atmosphériques.

**4.189** La phase 2, prévue pour 1994, devait poursuivre dans la même voie que le Plan de 1990 et comprendre plusieurs plans provinciaux ainsi qu'un plan fédéral-provincial. Son élaboration a toutefois été retardée. Un groupe de travail a été chargé de présenter un plan national de gestion du smog lors d'une Réunion conjointe des ministres en 1997. Or, à la réunion on n'a pas examiné l'ébauche de plan présentée. Le concept initialement prévu pour la phase 2 a finalement été abandonné et, à la place, le groupe de travail a présenté le document *Status Report and Next Steps on smog in Canada* à la Réunion conjointe de novembre 1997. Le rapport soulignait les actions entreprises jusqu'alors par les parties, mais il n'établissait pas de lien entre les résultats de ces actions et l'objectif consistant à résoudre les problèmes de l'ozone avant la fin de 2005.

**4.190** Le gouvernement fédéral a ensuite élaboré seul la phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog, qui a été parrainée par les ministères de l'environnement, des ressources naturelles et des transports. Cette phase a pris fin en novembre 1997, soit trois ans après l'échéancier initialement envisagé dans le Plan de 1990. N'étant pas un plan provincial-fédéral, elle n'a pu bénéficier de la synergie potentielle d'efforts concertés.

**4.191** La phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog s'inspire des initiatives nationales de prévention mentionnées dans le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990. De nouvelles informations issues de recherches entreprises au cours de la phase 1 ont donné lieu à des plans

Cette approche en plusieurs phases ne s'est pas déroulée comme prévu.

**Les activités fédérales ne permettraient pas de réaliser d'importantes réductions des NOx et des COV à l'échelle nationale.**

axés sur certaines initiatives fédérales dans le cadre de la phase 2. Ces initiatives devaient viser non seulement les précurseurs de l'ozone (les NOx et les COV), mais également les particules, que l'on considérerait dorénavant comme une composante importante du problème du smog.

**4.192** Selon la phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog de 1997, les activités fédérales ne permettraient pas de réaliser d'importantes réductions des NOx et des COV à l'échelle nationale, même si cette phase était entièrement mise en oeuvre. La phase 2 du Plan mentionnait que les actions fédérales contribueraient à réduire le smog au pays, mais que des programmes correctifs régionaux ciblés restaient nécessaires pour réduire le smog dans les régions où la qualité de l'air était mauvaise. La phase 2 du Plan ne montrait pas les liens directs entre les cibles de réduction établies et l'atteinte des objectifs relatifs à l'ozone du Canada, mais incluait par ailleurs une nouvelle date cible, soit 2010, pour réduire les émissions.

**4.193** La phase 3 est toujours en préparation. Le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 demandait l'élaboration d'une troisième et dernière phase en 1997 pour assurer l'atteinte de l'objectif national. Le processus initial en trois phases prévu dans le Plan de 1990 a évolué depuis. L'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et son Entente auxiliaire sur les normes nationales environnementales (1998) ont mené au projet de nouveaux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone (voir l'annexe A). Le gouvernement fédéral prévoit produire au cours de l'an 2000 la troisième phase du Plan de 1990, laquelle représentera sa contribution aux standards pancanadiens.

**4.194** Les plans provinciaux ne se sont pas déroulés comme prévu. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'y a aucune entente fédérale-provinciale pour

mettre en oeuvre le Plan de 1990. Or, deux provinces ont publié des plans de gestion du smog (le district régional de Vancouver-Colombie-Britannique, en 1994, et l'Ontario, en 1998). L'objet de notre vérification se limitant aux activités du gouvernement fédéral, nous n'avons pas examiné les résultats des deux plans provinciaux. Nous avons toutefois constaté que ces deux plans ont des objectifs différents, et il est difficile de déterminer les liens entre les réductions proposées et l'atteinte en 2005 de l'objectif initial.

**La transparence est essentielle**

**4.195** Un cadre de gestion pour des ententes de partenariats doit comporter des mécanismes permettant une reddition de comptes crédible et rapide sur le rendement, notamment chaque fois qu'une phase clé est terminée ou qu'un objectif a été atteint. Les rapports doivent contenir entre autres des informations sur les activités et sur les résultats qui en découlent. Un programme national comme celui du smog doit prévoir des mécanismes pour que les autorités réglementaires et la population restent informées. Le Parlement doit disposer de renseignements transparents lui permettant d'analyser à fond les efforts fédéraux de réduction du smog et de tenir le gouvernement fédéral responsable.

**4.196** Tous les partenaires ont la responsabilité de partager l'information entre eux et avec leur gouvernement respectif. Le public étant un intervenant clé dans les programmes nationaux de lutte contre le smog, sa participation active est nécessaire à la résolution du problème (voir la pièce 4.17). De plus, pour que la population puisse juger des progrès que les gouvernements accomplissent dans la lutte contre le smog, elle doit disposer d'informations à cet effet. Une évaluation objective des progrès, reposant sur une bonne information, permettra aux Canadiens de comparer les intentions énoncées par les

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

gouvernements ou les objectifs fixés par ces derniers avec les résultats obtenus.

**4.197** Pour que la population puisse jouer son rôle, elle doit avoir accès à une information fiable, objective, détaillée, à jour et pertinente. Elle doit être renseignée entre autres sur la nature du problème du smog, sur la façon dont le gouvernement fédéral s'acquitte de son mandat grâce à des partenariats et sur les plans stratégiques, dont les rôles et responsabilités des partenaires, les objectifs et la contribution attendue de chaque partie. Cette information devrait décrire les activités du gouvernement fédéral et de ses partenaires en matière de lutte contre le smog ainsi que les résultats atteints. Elle indiquerait aussi les tendances prévues, les écarts par rapport aux plans et les progrès mesurés en regard des repères établis.

**4.198** Il incombe au gouvernement fédéral de faire en sorte que tous les Canadiens et le Parlement soient informés de tous les aspects du problème du smog. Nous avons examiné les communications au cours des dix dernières années entre le gouvernement fédéral et le Parlement et la population quant à la mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV

de 1990 afin de vérifier si les informations fournies étaient transparentes.

#### **Le public et le Parlement ont été peu informés des résultats obtenus**

**4.199** Afin de protéger les intérêts du public et permettre à la population et au Parlement d'étudier de près les efforts de réduction du smog, les partenaires doivent s'entendre sur un système de surveillance et de rapports qui indique clairement qui communiquera quelles informations, à quel moment et à quelle partie. Un système de communication adéquat permettrait également aux provinces et aux territoires de remplir leurs obligations redditionnelles envers leur propre gouvernement. S'il choisit de remplir son mandat par l'entremise de partenariats, le gouvernement fédéral doit, à notre avis, veiller à ce qu'un système adéquat de présentation de rapports soit mis en place.

**4.200 Rapports d'étape prévus mais non communiqués.** Le système de présentation de rapports prévu au Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 devait inclure l'accès continu de la population à l'information sur les progrès des initiatives et des programmes mis en oeuvre dans le cadre du Plan. Celui-ci mentionne clairement la nécessité de

**La population et le Parlement doivent tous deux disposer d'une information transparente.**

#### **La solution du problème du smog passe par l'information du public**

- L'information permet aux gens de faire les choix qui s'imposent pour protéger leur santé et réduire leur contribution à la formation de smog. Ils sont ainsi mieux préparés pour assumer leurs responsabilités quant à l'utilisation de l'énergie et au mode de transport choisi. L'information les aide également à faire les changements requis, comme modifier leurs habitudes et leur mode de vie ou leur comportement.
- Une population informée fournit de meilleures bases à un débat de société. L'information permet à la population de mieux comprendre les décisions, les politiques et les actions des gouvernements, et de mieux les appuyer. Une information transparente permettrait au public de participer activement avec les gouvernements à la gestion et à la solution du problème du smog.
- L'information contribue à établir un consensus politique au Canada sur les valeurs nationales et la nécessité d'agir.
- Une population informée est le seul moyen de responsabiliser conjointement les ordres de gouvernement, étant donné que les parties ne peuvent être individuellement tenues responsables de succès ou de l'échec d'un processus dans son ensemble.
- Le gouvernement fédéral doit obtenir la confiance du public grâce aux initiatives qu'il met en place. Dans sa lutte contre le grave problème du smog, il doit sensibiliser la population en fait qu'il prend des actions concrètes et que celles-ci portent fruit.

#### **Pièce 4.17**

**Il est essentiel que la population soit informée**



gouvernements ou les objectifs fixés par ces derniers avec les résultats obtenus.

**4.197** Pour que la population puisse jouer son rôle, elle doit avoir accès à une information fiable, objective, détaillée, à jour et pertinente. Elle doit être renseignée entre autres sur la nature du problème du smog, sur la façon dont le gouvernement fédéral s'acquitte de son mandat grâce à des partenariats et sur les plans stratégiques, dont les rôles et responsabilités des partenaires, les objectifs et la contribution attendue de chaque partie. Cette information devrait décrire les activités du gouvernement fédéral et de ses partenaires en matière de lutte contre le smog ainsi que les résultats atteints. Elle indiquerait aussi les tendances prévues, les écarts par rapport aux plans et les progrès mesurés en regard des repères établis.

**4.198** Il incombe au gouvernement fédéral de faire en sorte que tous les Canadiens et le Parlement soient informés de tous les aspects du problème du smog. Nous avons examiné les communications au cours des dix dernières années entre le gouvernement fédéral et le Parlement et la population quant à la mise en oeuvre du Plan de gestion pour les NOx et les COV

de 1990 afin de vérifier si les informations fournies étaient transparentes.

#### **Le public et le Parlement ont été peu informés des résultats obtenus**

**4.199** Afin de protéger les intérêts du public et permettre à la population et au Parlement d'étudier de près les efforts de réduction du smog, les partenaires doivent s'entendre sur un système de surveillance et de rapports qui indique clairement qui communiquera quelles informations, à quel moment et à quelle partie. Un système de communication adéquat permettrait également aux provinces et aux territoires de remplir leurs obligations redditionnelles envers leur propre gouvernement. S'il choisit de remplir son mandat par l'entremise de partenariats, le gouvernement fédéral doit, à notre avis, veiller à ce qu'un système adéquat de présentation de rapports soit mis en place.

**4.200 Rapports d'étape prévus mais non communiqués.** Le système de présentation de rapports prévu au Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 devait inclure l'accès continu de la population à l'information sur les progrès des initiatives et des programmes mis en oeuvre dans le cadre du Plan. Celui-ci mentionne clairement la nécessité de

**La population et le Parlement doivent tous deux disposer d'une information transparente.**

#### **La solution du problème du smog passe par l'information du public**

- L'information permet aux gens de faire les choix qui s'imposent pour protéger leur santé et réduire leur contribution à la formation de smog. Ils sont ainsi mieux préparés pour assumer leurs responsabilités quant à l'utilisation de l'énergie et au mode de transport choisi. L'information les aide également à faire les changements requis, comme modifier leurs habitudes et leur mode de vie ou leur comportement.
- Une population informée fournit de meilleures bases à un débat de société. L'information permet à la population de mieux comprendre les décisions, les politiques et les actions des gouvernements, et de mieux les appuyer. Une information transparente permettrait au public de participer activement avec les gouvernements à la gestion et à la solution du problème du smog.
- L'information contribue à établir un consensus politique au Canada sur les valeurs nationales et la nécessité d'agir.
- Une population informée est le seul moyen de responsabiliser conjointement les ordres de gouvernement, étant donné que les parties ne peuvent être individuellement tenues responsables du succès ou de l'échec d'un partenariat dans son ensemble.
- Le gouvernement fédéral doit obtenir la confiance du public grâce aux initiatives qu'il met en place. Dans sa lutte contre le grave problème du smog, il doit sensibiliser la population au fait qu'il prend des actions crédibles et que celles-ci portent fruit.

Pièce 4.17

**Il est essentiel que la population soit informée**



**Les rapports relatifs  
au Plan de 1990  
étaient fragmentaires  
et difficilement  
accessibles.**

présenter un court rapport d'étape au Conseil canadien des ministres de l'environnement en octobre de chaque année. Le rapport devait faire état de tout problème recensé et proposer des actions correctives. Or, nous avons constaté que seulement deux rapports d'étape avaient été présentés aux ministres, l'un en octobre 1994 et l'autre, en novembre 1997. Tous deux sont par ailleurs difficiles à obtenir. La phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog contient certaines informations sur les progrès accomplis, mais uniquement sous la forme d'une liste d'activités. L'ébauche de la phase 3 du Plan fournit une mise à jour de certaines activités des phases précédentes. Ces deux plans se trouvent sur le site Web d'Environnement Canada, « La Voie verte ».

**4.201** « La Voie verte » contient aussi un certain nombre de pages où l'on traite de divers aspects du problème du smog, notamment de sa gravité et de sa complexité. On y fait également référence au Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 et aux diverses activités en cours pour lutter contre le smog.

**4.202** Les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et les priorités présentés annuellement au Parlement sont d'autres sources potentielles d'information sur le rendement. Notre vérification des documents d'Environnement Canada datant des neuf dernières années a révélé qu'ils fournissent très peu d'information utile sur les progrès réalisés dans l'atteinte de l'objectif initial du Plan de 1990 ou sur les réductions que le gouvernement fédéral a obtenues dans le cadre du Plan.

**4.203** Les documents fournissent uniquement de l'information générale sur les objectifs, et font état des activités effectuées, notamment les études réalisées et l'évaluation scientifique publiée. Ils nous renseignent sur les codes et pratiques qui ont été élaborés plutôt que sur les résultats que ceux-ci ont permis

d'atteindre dans la réduction des niveaux de smog.

**4.204** Les documents ne montrent pas suffisamment les progrès accomplis. De 1992-1993 à 1995-1996, les documents mentionnent l'objectif de 2005 mais ne donnent aucune indication quant aux efforts que le Canada doit encore accomplir afin d'atteindre cet objectif. Après 1995-1996, nous n'avons trouvé aucune référence à l'objectif initial. De plus, bien que le rapport de 1993-1994 fasse état des retards dans l'élaboration des ententes fédérales-provinciales, il n'y a plus aucune mention des ententes dans les rapports subséquents.

**4.205** Bon nombre d'initiatives prévues dans le cadre du Plan de 1990 comprenaient l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratiques nationaux. Nous avons constaté qu'une fois les codes et lignes directrices publiés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, le gouvernement fédéral mentionne dans ses rapports (phase 2 du Plan fédéral de gestion du smog de 1997) que les initiatives sont terminées (voir les exemples à la pièce 4.18).

**4.206** Il ne suffit pas d'élaborer des lignes directrices ou des codes de pratiques nationaux et d'en convenir pour réduire les émissions de NOx et de COV; il faut les mettre en œuvre et les suivre. Nous avons constaté qu'Environnement Canada compte sur d'autres instances pour appliquer les codes et lignes directrices.

**4.207** Bien que de nombreux documents fassent état des progrès accomplis dans l'élaboration de codes et de lignes directrices, aucun mécanisme officiel n'a été mis en place pour déterminer si les lignes directrices sont ou non suivies et des réductions, réalisées. Même si le gouvernement fédéral mentionne dans ses rapports que les initiatives sont terminées, il ne peut avoir la certitude que celles-ci ont vraiment contribué à réduire le smog au Canada. Aussi est-il nécessaire que le gouvernement fédéral établisse de façon

plus crédible comment ces codes et lignes directrices ont contribué à résoudre le problème du smog.

**4.208** En résumé, nous avons constaté que les diverses sources d'information fournissent peu de renseignements sur les réductions réelles de NOx et de COV réalisées dans le cadre des initiatives ou sur les progrès accomplis pour atteindre l'objectif général. Le gouvernement fédéral ne définit pas entièrement les problèmes auxquels il est confronté dans sa lutte contre le smog. Ainsi, il n'a jamais informé la population ou le Parlement que le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 ne suivait pas le cadre de mise en œuvre envisagé, que les partenariats et l'approche en trois phases visant à régler le problème du smog ne fonctionnaient pas comme prévu et que, dès lors, l'objectif même s'en trouvait menacé. De plus, les rapports relatifs au Plan de 1990 étaient fragmentaires et difficilement accessibles. En fait, la population et le Parlement auraient beaucoup de difficulté à évaluer les progrès réalisés par le Canada dans la résolution du problème du smog.

## Coordination de la surveillance des polluants atmosphériques

### Le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique

**4.209** Étant donné que le smog traverse les frontières provinciales, territoriales et nationales, la surveillance des polluants à l'origine du smog est une question à la fois fédérale, provinciale et territoriale. Environnement Canada participe actuellement à sept programmes majeurs comportant des activités de surveillance des polluants atmosphériques. Le plus grand réseau de surveillance et le plus pertinent dans le cas du smog est le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique. Des organisations provinciales, territoriales et municipales veillent à l'exploitation et à l'entretien de la plupart des éléments du Réseau. Dans le cadre de leurs activités visant à limiter la pollution atmosphérique, elles recueillent et valident la plupart des données de surveillance.

**4.210** Environnement Canada assure la coordination nationale de ces activités de surveillance. Le Ministère traite, valide,

**Le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique, exploité par des organisations provinciales, territoriales et municipales, surveille les polluants responsables du smog.**

Objectif	Résultats ou progrès
Limiter les émissions des NOx des turbines à combustion.	Publication par le CCME, en décembre 1992, de la <i>Recommandation nationale sur les émissions des turbines à combustion fixes</i> .
Réduire les émissions de gaz et de vapeurs d'échappement des véhicules mal entretenus ou dotés d'un système antipollution inadéquat.	Publication des <i>Recommandations techniques pour la protection de l'environnement — Programmes d'inspection et d'entretien pour le contrôle des véhicules moteurs</i> par le CCME en octobre 1994.
Réduire les émissions des COV provenant des réservoirs de COV, nouveaux et existants.	Publication par le CCME, en juin 1995, des <i>Lignes directrices environnementales sur la réduction des émissions de composés organiques volatils par les réservoirs de stockage hors sol</i> .
Réduire les émissions de COV provenant des usines de produits chimiques organiques.	Publication par le CCME, en septembre 1993, de <i>Environmental Guideline for the Control of Volatile Organic Compounds (VOC) Process Emissions from New Organic Chemical Operations</i> .

### Pièce 4.18

**Exemples d'initiatives prises dans le cadre de la phase 1 qui sont considérées comme terminées dans la phase 2 du Plan de 1997**

compile et publie chaque année des données nationales recueillies dans le cadre de la surveillance. Il maintient une base de données nationale contenant des données d'archives remontant à 1974. Il élabore également des critères en vue de déterminer l'emplacement du matériel de surveillance. Il exécute des programmes nationaux d'assurance de la qualité, encourage l'adoption de normes pour le matériel et les méthodes de mesure, et exploite deux stations d'échantillonnage dans la région de la capitale nationale. Le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique aide à répondre aux besoins des provinces et des territoires et appuie le programme du Réseau. Environnement Canada fournit la plus grande partie des instruments utilisés dans le cadre du programme national pour les activités de surveillance, d'échantillonnage et de calibrage, de même que de l'aide technique pour l'exploitation du Réseau. Les provinces et les territoires fournissent les instruments nécessaires à leurs besoins et à ceux du programme national.

**4.211** Le Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique a été créé en 1969 en tant que programme conjoint des gouvernements fédéral et provinciaux, qui étaient préoccupés par les effets sur la santé humaine d'une exposition aux polluants atmosphériques. Ces gouvernements ont donc jugé nécessaire de mettre sur pied un réseau qui alimenterait une base de données nationale sur la qualité de l'air dans les grandes agglomérations urbaines.

**4.212** Les provinces envisageaient alors la mise en place de leurs propres réseaux à des fins de surveillance. Les parties ont convenu de saisir dans une base de données nationale les mesures effectuées à certaines stations représentatives exploitées par les provinces. On s'attendait à ce que ces dernières exploitent et entretiennent les stations de surveillance dans le cadre de leurs activités de prévention de la pollution,

et il devait logiquement incomber au gouvernement fédéral de mettre sur pied ce réseau national et d'en assurer la coordination.

**4.213** La priorité initiale du programme du Réseau était d'exercer une surveillance des polluants visés par des objectifs nationaux de qualité de l'air, c'est pourquoi Environnement Canada a fait rapport sur le dioxyde de soufre, le monoxyde de carbone, le dioxyde d'azote, l'ozone et le total des particules en suspension. Ces composants du smog sont mesurés à plus de 152 stations dans 55 villes des dix provinces et de deux territoires.

**4.214** Ces dernières années, de nouvelles activités de surveillance ont été ajoutées au programme du Réseau, par exemple la surveillance des particules en 1984. Depuis 1989, on surveille également les concentrations de certains composés organiques volatils (COV) à 40 sites. De plus, des sites ont été aménagés en milieu non urbain afin de mesurer l'ozone, complétant ainsi les données des stations du Réseau dans les villes.

**4.215** Le programme du Réseau recueille des données horaires sur l'ozone et les NOx. Les données validées sont ensuite acheminées à la base de données fédérale. Des données sur les COV sont recueillies sur des périodes de 24 heures, et peuvent être obtenues aussi fréquemment que les ressources le permettent. Ces données doivent être recueillies manuellement et analysées, puis saisies dans la banque de données. La collecte de données sur les particules est effectuée de façon manuelle et continue.

**4.216** Les données du Réseau appuient également un certain nombre d'autres efforts nationaux importants, tels que les initiatives nationales sur les pluies acides. Le programme reconnaît que des polluants autres que ceux mesurés jusqu'à présent sont une préoccupation à l'heure actuelle, et pourraient l'être à l'avenir. De plus, les nouveaux standards pancanadiens relatifs

aux particules et à l'ozone auront une incidence significative sur l'orientation future de la surveillance des polluants atmosphériques présents dans l'air ambiant.

#### **Absence d'entente officielle sur les rôles et les responsabilités**

**4.217** Étant donné l'importance du Réseau, nous nous attendions à ce que toutes les parties concernées rédigent une entente définissant en détail la façon dont elles entendaient l'exploiter, l'entretenir et l'améliorer. Le partage des responsabilités entre les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux a évolué au fil du temps. Les responsabilités ont été généralement attribuées de façon informelle et en fonction des besoins du moment, à l'issue de discussions lors des réunions régulières du comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la qualité de l'air. Ce sont ces accords de travail qui constituent la base de l'exploitation actuelle du réseau.

**4.218** À notre avis, ces ententes non formelles rendent le réseau vulnérable car les organismes participants peuvent décider de ne remplir qu'une partie de leurs obligations, voire de n'en remplir aucune. On a déjà observé des retards et des lacunes dans la collecte des données. Le manque d'entente officielle signifie que le gouvernement fédéral ne peut garantir un flux continu de données complètes et à jour sur la qualité de l'air à l'échelle nationale.

**4.219** Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont tous conscients de la vulnérabilité du Réseau. Nous avons constaté que les gestionnaires du programme ont récemment commencé à documenter l'énoncé de mission du Réseau, les principes de base, les principales activités et les rôles respectifs d'Environnement Canada et des administrations provinciales, territoriales et municipales.

#### **Absence d'orientation nationale**

**4.220** Dans le cadre de notre vérification, nous avons pris connaissance de divers documents mentionnant que le gouvernement fédéral serait chargé de diriger l'élaboration de critères et d'objectifs pour la qualité de l'air. Il devait également veiller à la coordination pour assurer une collecte de données similaires par les différentes provinces, et rassembler et distribuer l'information scientifique et technique. Bien que les parties aient approuvé le rôle du gouvernement fédéral, cette entente n'a jamais été officiellement documentée.

**4.221** Nous nous attendions à ce que, dans son rôle de leader, le gouvernement fédéral donne une orientation à la mise sur pied du Réseau, détermine les besoins actuels et futurs (tant régionaux que nationaux) et coordonne les plans de ressources nationales pour s'assurer de répondre à ces besoins. Le gouvernement



*L'information sur les polluants atmosphériques est recueillie par le réseau de surveillance de l'air ambiant (voir le paragraphe 4.215).*

**Source :** ministère de l'Environnement de l'Ontario

**Le Réseau national de surveillance est confronté à des problèmes importants, notamment le vieillissement des instruments.**

**Sans un engagement sur le plan financier, une orientation nationale et une entente officielle entre les intervenants quant aux besoins, il pourrait être impossible d'améliorer ou de maintenir adéquatement le Réseau.**

fédéral a exercé une certaine orientation stratégique en satisfaisant aux exigences de surveillance nationale par l'entremise de programmes comme l'échantillonnage des COV et des particules. Toutefois, dans le cadre de notre vérification, nous n'avons trouvé aucun document ou entente faisant état d'une vision ou d'une orientation nationales à l'appui du Réseau, ou mentionnant les priorités pour maintenir ou améliorer le Réseau.

**4.222** Divers documents identifient en partie les priorités et les besoins nationaux pour la surveillance de l'air ambiant, mais aucun ne les définit officiellement. Ces dernières années, des comités fédéraux-provinciaux-territoriaux ont publié des études précisant les polluants qui devraient faire l'objet d'une surveillance et le type de réseau approprié. Mentionnons par exemple l'*Évaluation scientifique des NOx et des COV au Canada* (un projet fédéral-provincial) publiée en 1997, qui recommande que les organismes responsables veillent à l'entretien et à l'amélioration du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique. L'étude établit également les priorités d'action et présente des suggestions quant aux besoins d'un réseau national. Les recommandations de l'étude n'ont toutefois jamais été approuvées ni adoptées à l'échelle nationale.

**4.223** Les documents que nous a fournis Environnement Canada montrent que les responsables fédéraux ont décelé des failles importantes dans le système actuel de surveillance nationale. Les gestionnaires du programme du Réseau ont dressé des plans qui établissent les besoins en matière de ressources humaines et de remplacement des immobilisations. Ils ont également évalué les fonds nécessaires aux besoins futurs. Environnement Canada a notamment déterminé les besoins additionnels de surveillance qui, selon le Ministère, seront nécessaires pour appuyer les nouveaux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone.

**4.224** Les gestionnaires fédéraux du Réseau national de surveillance ont indiqué au Ministère, aux autres organismes participants et à nous-mêmes que celui-ci était confronté à des problèmes importants. Ils ont signalé dans un rapport que les instruments étaient vieux et que certains d'entre eux avaient même dépassé de beaucoup la durée de vie courante dans l'industrie, qui est de huit ans. Ils ont affirmé également qu'il était difficile d'obtenir le financement nécessaire et que les ressources humaines étaient utilisées au maximum de leur capacité et avaient même de la difficulté à remplir leur tâche actuelle.

**4.225** Le gouvernement fédéral ne s'est pas formellement engagé à assurer un financement futur pour maintenir le réseau en état de fonctionnement et éviter la « désuétude » des équipements. En 1999, lorsque l'exploitation du Réseau a nécessité une injection considérable de fonds additionnels, les gestionnaires du Réseau ont dû se tourner vers des sources fédérales extérieures au programme pour trouver du financement. Le gouvernement fédéral indique qu'il devra accorder plus de 4,2 millions de dollars la première année pour améliorer le Réseau et assurer la capacité de surveillance qu'il juge nécessaire à l'appui des nouveaux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone. Au moment de la rédaction de ce chapitre, le financement n'avait pas reçu d'approbation officielle.

**4.226** On nous a informés que, lors de la mise sur pied du Réseau, le gouvernement fédéral et les autres participants assumaient chacun la moitié des coûts. Le gouvernement fédéral a fourni les instruments de surveillance et les provinces ont été chargées de veiller à leur fonctionnement. Les documents du Ministère indiquent qu'actuellement ce sont les autres participants qui assument la majeure partie des coûts du Réseau.

**4.227** Un système national de surveillance est essentiel si l'on veut avoir un tableau d'ensemble de la pollution



atmosphérique au pays. Sans un engagement sur le plan financier, une orientation nationale et une entente officielle entre les intervenants quant aux besoins, il pourrait être impossible d'améliorer ou de maintenir adéquatement le Réseau. Cette situation pourrait empêcher le gouvernement fédéral de remplir son rôle en matière de surveillance nationale. L'affaiblissement du système national de surveillance pourrait signifier l'impossibilité du Réseau de répondre à des demandes futures. À notre avis, les exigences du Réseau national de surveillance devraient être prises en compte dans le cadre du processus des standards pancanadiens.

### **Projet de Standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone**

**4.228 L'échéance de 2005 pour l'objectif d'un air pur ne sera sans doute pas respectée.** Le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 visait initialement à ce que l'objectif de qualité de l'air en matière d'ozone, soit 82 ppb (moyenne horaire), soit atteint de façon continue dans toutes les régions du Canada d'ici 2005. Depuis la mise en oeuvre du Plan, ce seuil a été régulièrement dépassé dans la plupart des régions peuplées du Canada. De plus, les nouvelles indications scientifiques n'ont pas permis de déterminer un niveau en deçà duquel l'ozone ou les particules n'ont aucun effet sur la santé humaine. Le gouvernement fédéral reconnaît que la date cible initiale pour l'ozone ne sera sans doute pas respectée.

**4.229 Les standards pancanadiens proposés pour l'ozone prolongeraient l'échéancier prévu pour atteindre l'objectif.** Le Canada ne s'est jamais fixé d'objectif national en ce qui a trait aux particules. Les standards pancanadiens proposés pour les PM 2,5 sont de 30 microgrammes par mètre cube (moyenne sur 24 heures) d'ici 2010.

Les standards proposés pour l'ozone sont de 65 ppb (moyenne de 8 heures) d'ici 2015. En novembre 1999, les membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement (à l'exception du Québec) ont donné leur accord de principe aux standards proposés. Lors de la réunion de juin 2000, ils devraient soit entériner les standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone, soit considérer d'autres options, notamment une modification des échéanciers.

**4.230** Le projet des standards pancanadiens reconnaît que les nouvelles cibles de qualité de l'air pour l'ozone et les particules ne suffiront pas à protéger complètement la santé. Le gouvernement fédéral recommande l'adoption d'une approche progressive, dans le but d'améliorer continuellement la qualité de l'air à l'échelle régionale en réexaminant au fil des ans les normes et les programmes nationaux.

**4.231** Nous avons trouvé des similarités entre les approches proposées dans le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 et les nouveaux processus d'élaboration et de réalisation des standards pancanadiens. À l'instar du Plan de 1990, les standards pancanadiens dépendent de l'engagement de chaque instance à élaborer et à mettre en place un plan pour satisfaire aux normes proposées à une date spécifique. Ils incluent également, comme dans le cas du Plan de 1990, l'exigence de communiquer des informations à la population. Les standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone devraient être signés par chacun des ministres de l'environnement, contrairement au Plan de 1990 que le Conseil, en tant qu'organisme, avait entériné.

**4.232** Il reste à voir si le processus des nouveaux standards pancanadiens réussira à susciter plus de coopération entre les divers ordres de gouvernement et à atteindre de meilleurs résultats. Reste à voir également si le nouveau processus offrira une meilleure reddition de comptes

**Il reste à voir si le processus des nouveaux standards pancanadiens réussira à susciter plus de coopération entre les divers ordres de gouvernement et à atteindre de meilleurs résultats.**



**Le Plan n'a jamais été mis en place selon le cadre initial, d'où l'écart considérable de mise en oeuvre.**

**Après dix ans d'efforts, il est clair que le modèle de partenariat utilisé pour mettre en oeuvre le Plan de 1990 ne fonctionne pas.**

des résultats et fera preuve de transparence dans la communication d'informations à la population et au Parlement.

## **Conclusion et recommandation**

**4.233** L'élaboration du Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 est, pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une réalisation considérable qui a fourni une orientation stratégique efficace. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral a satisfait à la plupart de ses engagements dans le cadre de la phase I du Plan de 1990. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour mieux informer la population. Le gouvernement fédéral s'attendait à ce que sa contribution à la réduction des émissions soit modeste et, dans ce contexte, le Plan de 1990 représente de bonnes intentions. Les volets terminés du Plan devraient contribuer à améliorer la qualité de l'air au Canada. Cependant, le Plan n'a jamais été mis en place selon le cadre initial, d'où l'écart considérable entre les plans stratégiques et les efforts de mise en oeuvre que les partenaires devaient déployer pour atteindre l'objectif. Le problème du smog au Canada est loin d'être résolu.

**4.234** Lorsque le gouvernement fédéral conclut des partenariats pour s'acquitter de ses responsabilités dans un domaine de compétences partagées, il doit s'assurer que les bases d'une saine gestion sont respectées. Or, un grand nombre d'éléments clés d'une bonne gestion n'ont jamais été inclus dans la mise en oeuvre du Plan de 1990.

**4.235** Nous croyons qu'Environnement Canada, à titre de leader national, doit communiquer des informations non seulement sur la contribution fédérale, mais également sur les engagements nationaux et les progrès réalisés par les partenaires. Nous avons toutefois constaté

que les Canadiens n'ont pas été bien renseignés sur les initiatives des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux visant le smog. Il est difficile de déterminer le rôle de chaque partie et les échéanciers. Il n'est pas non plus possible de cerner exactement les progrès accomplis jusqu'à maintenant. La population et le Parlement sont donc dans l'incapacité de déterminer si le Canada progresse à un rythme raisonnable, qui lui permettra de s'attaquer à ce que le gouvernement fédéral décrit depuis dix ans comme une grande menace pour la santé publique et l'environnement.

**4.236** À notre avis, pour que la population participe à la résolution du problème du smog et que le Parlement puisse examiner en détail les actions du gouvernement fédéral, ils doivent pouvoir disposer d'informations claires. Des communications régulières devraient offrir des renseignements sur la gravité du problème et les solutions envisagées. Or, il appert qu'Environnement Canada ne fournit pas d'information transparente sur les progrès réalisés.

**4.237** C'est par l'entremise du processus des standards pancanadiens que le Canada poursuit sa lutte contre le problème persistant de l'ozone et s'attaque au nouveau problème des particules. Ce processus comprendra les engagements que chaque ordre de gouvernement prendra quant aux actions spécifiques de lutte contre le smog. Dans le cadre de ces engagements et afin d'aider à évaluer les progrès futurs, le Canada devra clarifier l'orientation de son réseau national de surveillance de l'air ambiant, identifier les besoins à l'échelle nationale et documenter les rôles et les responsabilités de chacun dans l'entretien et l'amélioration du Réseau.

**4.238** Étant donné la responsabilité qui lui incombe de protéger la santé publique contre les risques dans l'environnement, le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer en coordonnant et en facilitant l'adoption de stratégies intégrées,

d'actions et de plans nationaux pour s'attaquer au problème du smog. Il s'agira de choisir des modèles fédéraux-provinciaux-territoriaux de collaboration qui donneront les résultats escomptés. Après dix ans d'efforts, il est clair que le modèle de partenariat utilisé pour mettre en oeuvre le Plan de gestion pour les NOx et les COV de 1990 ne fonctionne pas.

**4.239 Environnement Canada devrait tirer profit de son expérience dans la mise en oeuvre du Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990, et l'appliquer à la prochaine grande stratégie nationale visant le problème chronique de l'ozone et le nouveau grand problème des particules. Il devrait en outre y intégrer les éléments ci-dessous, qui sont essentiels à une bonne gestion :**

- **préparer dès les premières étapes du processus de mise en oeuvre des ententes écrites spécifiant les rôles et responsabilités de chaque ordre de gouvernement;**
- **élaborer des plans coordonnés et détaillés pour les actions entreprises par chaque ordre de gouvernement (qui fera quoi et quand);**
- **établir des énoncés clairs et concrets quant aux résultats attendus et aux échéanciers pour les objectifs à court et à long termes, avec des cibles provisoires et des repères;**
- **mettre en place un système de surveillance des résultats afin d'évaluer régulièrement les progrès réalisés;**
- **prévoir des rajustements et des corrections en cours de route, au besoin;**

- **communiquer à la population et au Parlement des informations pertinentes, détaillées, claires et à jour sur les engagements de chaque partie et les résultats obtenus.**

**Réponse du Ministère :** *Environnement Canada convient, avec le Commissaire, que le smog est un important problème de santé publique dont la résolution nécessite la poursuite d'une action concertée et des investissements soutenus. Le Ministère a la ferme intention de coopérer avec les autres ordres de gouvernement et les autres ministères fédéraux pour continuer à progresser. À cette fin, dans ses futures stratégies d'action sur l'ozone et les particules, le Ministère continuera de s'appuyer sur l'expérience acquise lors de sa collaboration avec les partenaires provinciaux et territoriaux.*

*Les standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone, qui ont obtenu l'approbation de principe des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'environnement, sont assortis de principes de gestion judicieuse qui cadrent parfaitement avec les recommandations du Commissaire. Environnement Canada reconnaît l'importance d'intégrer ces principes aux futures ententes de gestion.*

*Le Commissaire a également souligné l'importance d'informer clairement le Parlement et la population quant aux progrès accomplis. Le Ministère améliore continuellement sa capacité de présenter des rapports fondés sur les résultats, à l'aide d'une série d'indicateurs de rendement et de cibles précises. Il est déterminé à présenter de l'information significative et en temps opportun sur les objectifs de rendement et les résultats obtenus.*



## À propos de la vérification

### Objectifs

Notre vérification a porté sur les aspects clés de la gestion par le gouvernement fédéral de ses propres initiatives dans le cadre du Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NOx) et les composés organiques volatils (COV) de 1990, de même que sur son rôle élargi qui consiste à assurer une orientation nationale. Notre vérification s'est limitée aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral, en particulier ceux d'Environnement Canada, leader fédéral en matière de qualité de l'air. Notre vérification visait à déterminer quelles leçons pourraient servir aux futurs efforts en vue de mettre en place un programme national sur le smog.

### Étendue

Le « panier » de polluants à l'origine du smog comprend l'ozone troposphérique, les particules, les oxydes d'azote (NOx), les composés organiques volatils (COV), le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et le monoxyde de carbone (CO). Aux fins de la vérification, nous avons défini le smog comme un mélange de ces polluants atmosphériques, que l'on trouve couramment dans l'air ambiant (extérieur). Nous sommes conscients que le smog est défini de diverses façons, et nous avons considéré le problème sous le même angle que le gouvernement fédéral en concentrant notre vérification sur les principales composantes du smog, à savoir l'ozone troposphérique et les particules.

Nous n'avons pas abordé les autres catégories de polluants atmosphériques comme les polluants atmosphériques dangereux (toxiques), les substances appauvrissant la couche d'ozone ou les gaz à effet de serre qui ont une incidence directe sur l'atmosphère. Le Bureau du vérificateur général a déjà produit des rapports sur ces sujets (Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé, chapitre 27 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997; Réagir aux changements climatiques, chapitre 3 du Rapport de 1998 du commissaire à l'environnement et au développement durable; La gestion des substances toxiques, chapitres 3 et 4 du Rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable).

L'étendue de notre vérification se limitant aux polluants que l'on trouve couramment dans l'air ambiant, la qualité de l'air à l'intérieur des édifices a été exclue. Toutefois, étant donné le temps que les Canadiens passent à l'intérieur, cette question pourrait faire l'objet d'une prochaine vérification.

Les responsabilités du vérificateur se limitent à la performance du gouvernement fédéral; nous n'avons donc pas vérifié celle des provinces ou des territoires.

Nous n'avons pas non plus vérifié si le Canada respectait ses divers engagements internationaux en matière de smog, mais nous avons ajouté à l'annexe E une brève description de ces engagements.

### Méthode

Notre méthode a consisté à examiner des documents et à consulter divers intervenants et des représentants de ministères fédéraux.

### **Équipe de vérification**

Directrice principale : Ellen Shillabeer

Directeur : Mark Berman

Gary Barber

Janet Blakely

Chris Calhoun

Ian Campbell

John Cathcart

Lise Demers

Adrienne Scott

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M<sup>me</sup> Ellen Shillabeer.

## **Annexe A**

### **Processus des standards pancanadiens**

#### **Accord sur l'harmonisation**

Le processus servant à déterminer les objectifs nationaux de gestion de qualité de l'air au Canada est en transition depuis janvier 1998, date à laquelle les ministres fédéral, provinciaux (à l'exception du Québec) et territoriaux de l'environnement ont signé l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale et l'Entente auxiliaire sur les normes nationales environnementales. L'Entente auxiliaire vise à encourager les gouvernements à travailler ensemble à trouver des solutions à certains problèmes comme la qualité de l'air, qui nécessitent l'application de normes à l'échelle du Canada.

#### **Standards pancanadiens**

L'Accord permet l'élaboration d'ententes auxiliaires dans des domaines de gestion environnementale qui bénéficieraient d'une action concertée pancanadienne. À l'heure actuelle, trois ententes auxiliaires ont été élaborées, dont l'Entente auxiliaire sur les normes nationales environnementales. Les standards pancanadiens s'appliquent aux polluants présents dans l'air ambiant (extérieur) et peuvent inclure des normes, lignes directrices, objectifs ou critères qualitatifs ou quantitatifs visant à protéger l'environnement et à réduire les risques pour la santé humaine. L'entente auxiliaire relative aux standards pancanadiens a été élaborée dans le but que tous les gouvernements participent au processus et, ce faisant, s'engagent à respecter les normes.

Environnement Canada et Santé Canada ont travaillé avec les provinces et les territoires au projet de standards pancanadiens relatifs aux principaux polluants atmosphériques, dont l'ozone et les particules. Environnement Canada, agissant au nom du gouvernement fédéral, a dirigé l'élaboration des nouveaux standards pour les particules et l'ozone, sous la direction générale du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Environnement Canada a également présidé un comité formé de représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de questions de santé et d'environnement, dont la tâche consistait à surveiller le développement des standards. Outre l'avancement de la science nécessaire à l'établissement de nouvelles normes, Environnement Canada devait amener le comité à trouver des options et à en analyser les coûts d'application, de même qu'à examiner les aspects sociaux et les répercussions économiques de ces nouvelles normes, et leur faisabilité sur le plan technique.

Les nouveaux standards relatifs aux particules et à l'ozone traduisent l'engagement politique de chaque ordre de gouvernement à agir. En entérinant les standards, les ministres se sont engagés à les respecter selon l'échéancier prévu et à informer la population des progrès accomplis. Le Canada a besoin de ce type d'engagement pour atteindre l'ensemble de ses objectifs de gestion de qualité de l'air. Les instances gouvernementales doivent s'entendre officiellement pour respecter les nouvelles normes par l'entremise d'actions indépendantes mais complémentaires. Elles s'emploieront à élaborer des plans de mise en oeuvre dans les prochaines années. À titre de réponse initiale aux nouveaux standards relatifs aux particules et à l'ozone, le gouvernement fédéral entend présenter la phase 3 du Plan fédéral de gestion du smog.

Le mécanisme de coordination fédéral-provincial-territorial de mise en oeuvre des standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone est toujours en cours d'élaboration. Il reste également à définir les rôles spécifiques des ministères clés fédéraux, provinciaux et territoriaux et d'autres ministères tels que ceux des transports, de l'énergie, de la santé, de l'agriculture et de l'industrie.

## Annexe B

## Réussites en matière de réduction de la pollution atmosphérique

Problèmes atmosphériques	Résultats
<b>Sources de pollution atmosphérique visible</b>	Ce type de sources a considérablement diminué. Les niveaux extrêmes de pollution due à la fumée que l'on pouvait observer dans de grandes villes canadiennes comme Toronto et Montréal de la fin du XIX <sup>e</sup> siècle jusqu'au début du XX <sup>e</sup> siècle sont maintenant chose du passé. La suie provenant de la combustion du charbon, ainsi que les sciures et les particules dues à la production d'acier, ont aussi été fortement réduites.
<b>Plomb dans l'essence</b>	Entre 1974 et 1990, on a progressivement éliminé le plomb dans l'essence au Canada, ce qui a entraîné une baisse importante des concentrations de plomb dans l'atmosphère. En 1992, on ne trouvait plus que des traces de plomb dans l'air de la plupart des villes canadiennes.
<b>Émissions des véhicules</b>	Au cours des 30 dernières années, on a fait des efforts énormes pour diminuer la pollution due aux émissions des véhicules. Les polluants présents dans les émissions des nouveaux véhicules étant visés par des règlements, on a pu les réduire dans une proportion allant jusqu'à 99 p. 100 par rapport à l'époque où il n'y avait aucun contrôle à ce chapitre. Pendant la même période, on a doublé l'efficacité énergétique des nouveaux véhicules. Les véhicules à faibles émissions, promettant un dispositif antipollution encore plus performant, ont fait leur apparition en 1998 et devraient avoir envahi le marché d'ici 2001.
<b>Sources de dioxyde de soufre</b>	Le nombre de sources de dioxyde de soufre (SO <sub>2</sub> ) a diminué grâce aux modifications qui sont intervenues dans les procédés industriels, à l'application de technologies permettant de réduire les émissions et au passage à des sources d'énergie moins nocives. Le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, élaboré au début des années 80, de même que l'action concertée Canada-États-Unis ont contribué à réduire de façon importante les niveaux nationaux de SO <sub>2</sub> . Les émissions ont baissé de moitié de 1980 à 1997 dans les sept provinces les plus à l'est du pays.



## Annexe C

### Sources d'émissions, par catégorie

**Transports** : transport aérien; véhicules lourds au diesel; camions lourds à l'essence; camions et véhicules légers au diesel; camions et véhicules légers à l'essence; transport maritime; motocyclettes; consommation de diesel en dehors des routes; consommation d'essence en dehors des routes; transport ferroviaire; usure des pneus et des freins.

**Sources industrielles** : comprennent des sources diverses de polluants : abrasifs (fabrication); alumineries; amiante; asphalte (revêtement); boulangeries-pâtisseries; ciment et béton; produits chimiques; produits en argile; charbon (extraction), fonderies (métaux ferreux); céréales; sidérurgie; minerai de fer (extraction); mines et carrières; extraction et fonte de métaux non ferreux; sables bitumineux; autres produits du pétrole et du charbon; peintures et vernis (fabrication); pétrochimie; raffineries; plastiques et résines synthétiques (fabrication); pâtes et papiers; secteur pétrolier et gazier d'amont; industrie forestière.

**Combustion non industrielle** : production d'électricité; combustibles utilisés par les secteurs résidentiel et commercial; combustion du bois de chauffage.

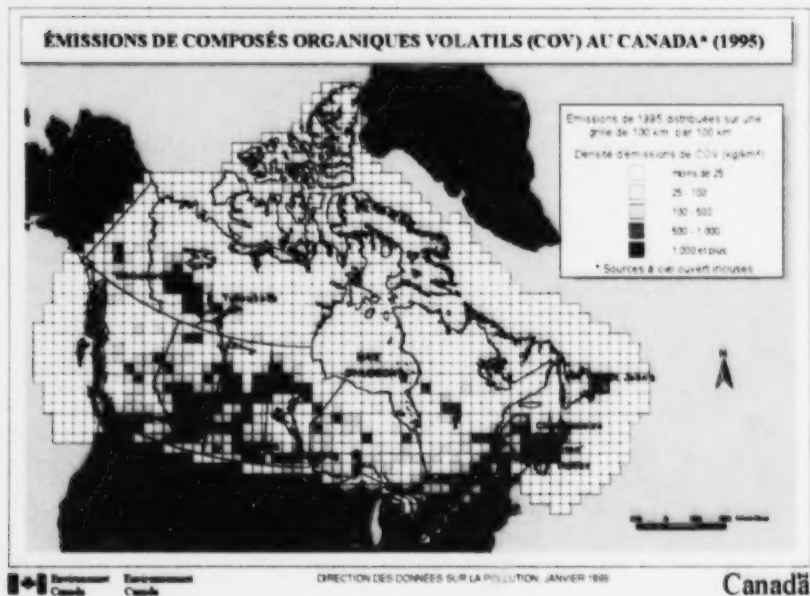
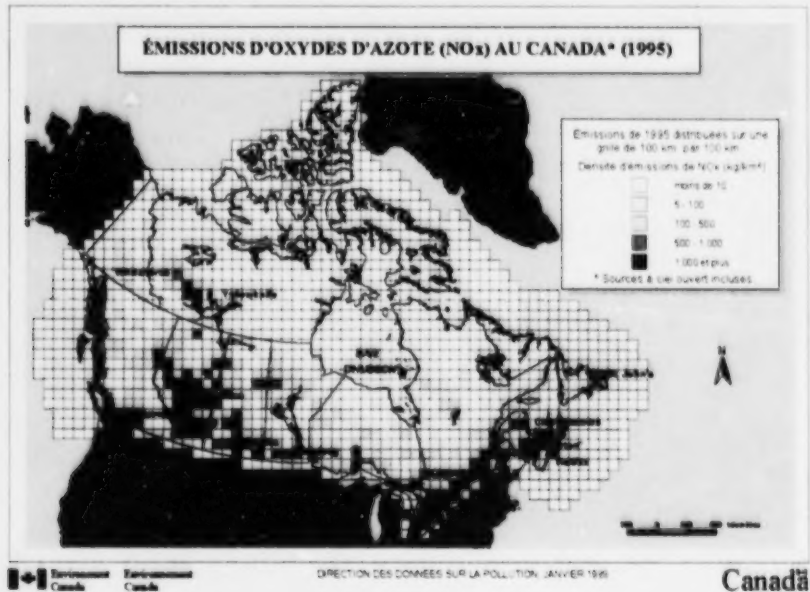
**Sources à ciel ouvert** : agriculture (animaux, labourage et érosion éolienne); construction; poussière des routes revêtues et non revêtues; feux de forêt; sites d'enfouissement; terrils; brûlage dirigé.

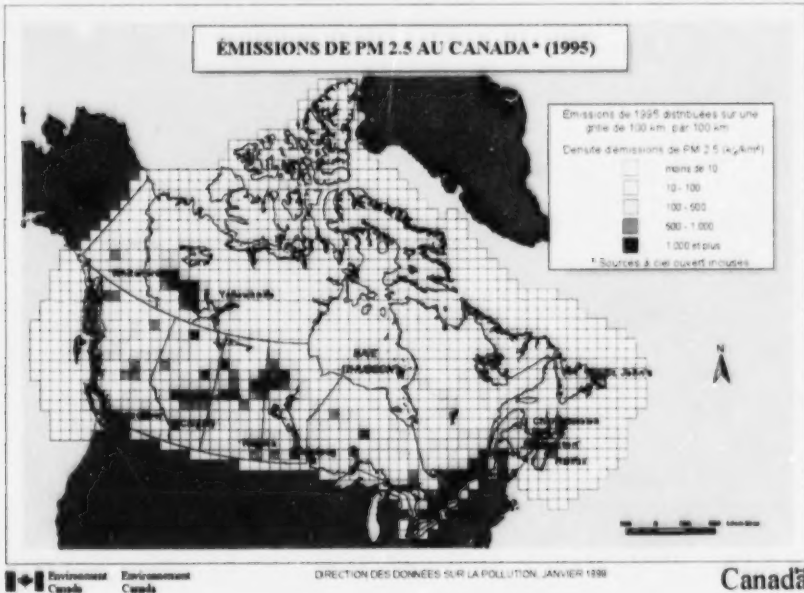
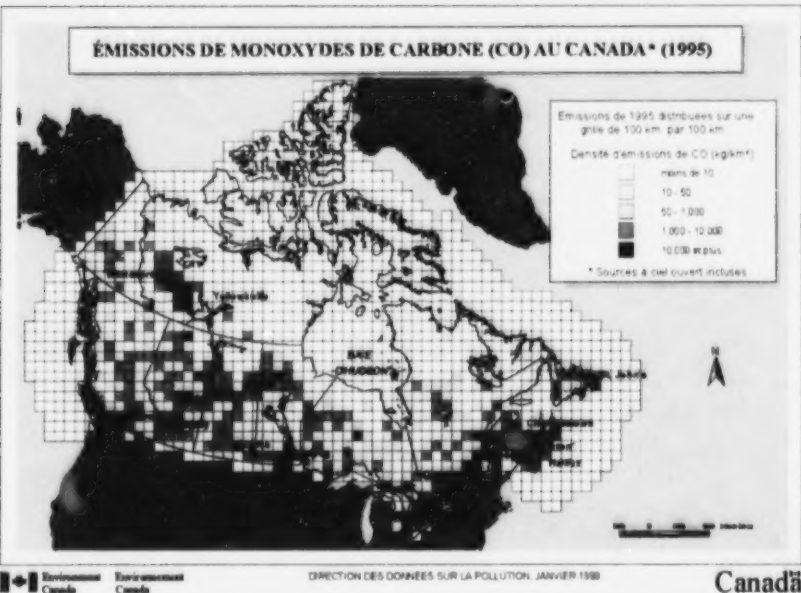
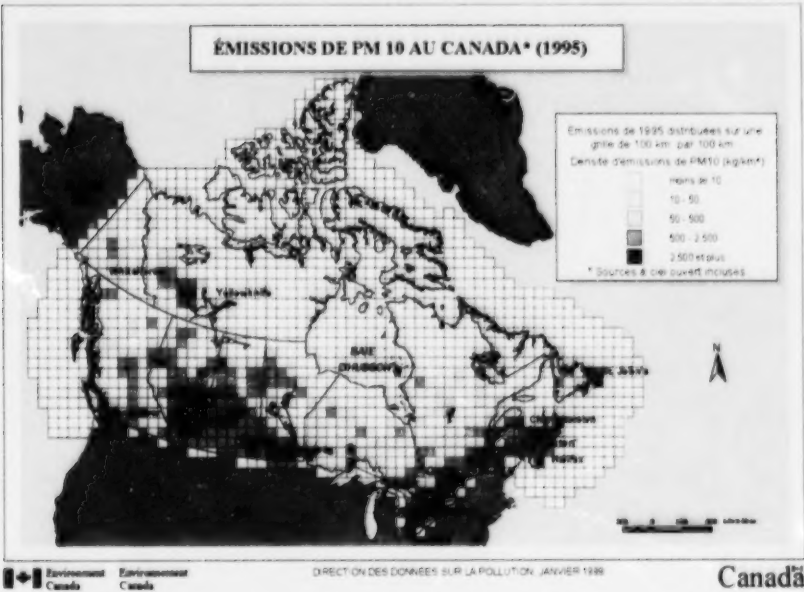
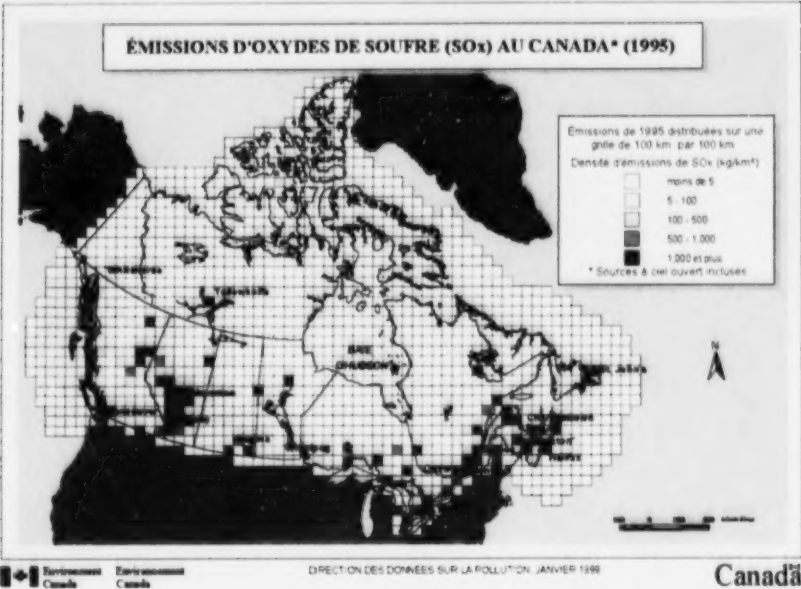
**Incinération** : incinération industrielle, commerciale, municipale et des déchets de bois; crématoriums; autres incinérations utilisées par les services publics.

**Sources diverses** : usage de la cigarette; nettoyage à sec; commercialisation de combustible; usage des solvants; transfert de fret maritime; cuisson des viandes; épandage de pesticides et d'engrais; imprimerie; incendies; revêtements de surface.

## Annexe D

### Distribution géographique des émissions au Canada





## Annexe E

### Engagements internationaux

Les engagements internationaux du Canada en matière de smog reposent sur deux ententes internationales : la Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU); et l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991. De plus, le Canada est partenaire avec les États-Unis dans la Commission mixte internationale et avec les États-Unis et le Mexique dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement. Les principaux engagements internationaux sont décrits ci-dessous :

**Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance.** Elle a été le premier instrument international contraignant s'attaquant aux problèmes de pollution atmosphérique à une échelle régionale élargie. Signée en 1979, cette entente a créé un cadre de travail essentiel pour contrôler et réduire les dommages que la pollution atmosphérique transfrontalière infligent à la santé humaine et à l'environnement. Depuis son entrée en vigueur en 1983, la Convention a été élargie par un certain nombre de protocoles qui visent dans une large mesure à réduire des polluants spécifiques.

Dans le cadre de la Convention, le Canada a signé et ratifié trois protocoles en ce qui a trait au smog : le Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 p. 100 de 1985; le Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre de 1994; et le Protocole relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières de 1988. Le Canada a également signé, sans le ratifier, le Protocole relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières de 1991, et a dit qu'il poursuivrait ses efforts en vue de respecter ses engagements.

Sous les auspices de la CEE-ONU, le Canada a également participé à des négociations en vue d'élaborer un nouveau protocole visant à réduire l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone troposphérique. Ces négociations se sont terminées à la fin de 1999.

Le Canada a utilisé cette convention multilatérale et ses protocoles connexes comme instrument stratégique en vue d'influer sur les programmes relatifs au smog et aux pluies acides du Canada et des États-Unis.

**Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991.** Les flux transfrontaliers de polluants provenant des États-Unis ont un grand impact sur la qualité de l'air dans certaines parties du Canada. Environnement Canada, agissant au nom du gouvernement fédéral, se doit d'encourager la mise en oeuvre de programmes de réduction des émissions aux États-Unis.

Le Canada et les États-Unis ont signé en 1991 l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, qui prévoit la réalisation d'études sur les flux transfrontaliers de polluants atmosphériques et l'élaboration de mesures pour lutter contre leurs effets. L'entente vise principalement à réduire les pluies acides en diminuant les émissions de SO<sub>2</sub> et de NO<sub>x</sub>. Ces deux polluants contribuant dans une large mesure au problème du smog, la qualité de l'air en milieu urbain a bénéficié des retombées de cet accord.

En signant une entente en avril 1997, le Canada et les États-Unis ont fait valoir leur intention d'élaborer un plan conjoint d'action pour s'attaquer de façon plus spécifique au problème du smog et de la pollution atmosphérique transfrontalière. Le futur plan bilatéral couvrira ce type de pollution par l'entremise d'efforts conjoints des deux pays.

Il est prévu d'ajouter de nouvelles annexes au présent Accord, qui traiteront des particules et de l'ozone, et de considérer la possibilité de mettre en place un programme transfrontalier d'échange d'émissions ainsi que des mesures régionales conjointes.

Le Plan d'action conjoint de lutte contre la pollution atmosphérique transfrontalière serait élaboré en collaboration avec les États-Unis et les provinces. Au moment où nous avons effectué notre vérification, les négociations en vue

d'ajouter l'annexe sur l'ozone avaient été entreprises, et des plans ainsi que des échéanciers avaient été dressés. Environnement Canada nous a informés qu'une évaluation conjointe sur les flux transfrontaliers de particules sera menée à terme dans les trois à cinq prochaines années, et qu'une annexe relative aux particules sera ensuite négociée.

**Commission mixte internationale.** Elle est un organe binational découlant du Traité des eaux limitrophes de 1909 conclu entre le Canada et les États-Unis. Outre l'examen de demandes de travaux ou d'ouvrages dans les eaux frontières ou transfrontalières susceptibles d'avoir une incidence sur les niveaux d'eau de part et d'autre de la frontière, la Commission a également pour mandat de mener des enquêtes sur d'autres problèmes transfrontaliers à la demande des gouvernements. Au fil des ans, la Commission s'est penchée sur certains problèmes de pollution atmosphérique à la demande des deux gouvernements. Dans le cadre de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air de 1991, la Commission coordonne l'examen par le public des rapports présentés par les deux pays quant aux progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord. Le Conseil consultatif permanent international sur la qualité de l'air de la Commission se prononce sur les problèmes transfrontaliers de qualité de l'air. Depuis sa mise sur pied en 1966, le Conseil a présenté à la Commission une série de rapports d'étape et un rapport spécial en novembre 1998 sur la qualité de l'air dans les régions transfrontalières, en plus d'avoir abordé certains problèmes importants liés à la qualité de l'air dont le transport, le dépôt acide et les impacts des émissions de SO<sub>2</sub>, de NO<sub>x</sub>, d'ozone et de particules.

**Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.** Le cadre du régime de l'ALENA est largement défini par trois ententes : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail. Tous ces accords sont officiellement entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, et couvrent le commerce, les investissements, l'environnement et le travail. L'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement fournit un cadre de travail pour la coopération environnementale à l'échelle du continent, incluant la promotion entre le Canada, les États-Unis et le Mexique d'un programme visant des questions d'importance régionale et des préoccupations communes comme la pollution atmosphérique.

**Commission de coopération environnementale.** Située à Montréal, elle a été créée dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement pour se pencher sur les préoccupations environnementales régionales, aider à prévenir d'éventuels conflits liés au commerce ou à l'environnement, et faire la promotion de l'application efficace de la réglementation environnementale. Le mandat de la Commission lui permet de considérer les problèmes de qualité de l'air dans un contexte trinational tout en coordonnant et en faisant la promotion d'activités binationales courantes. Les objectifs établis dans le cadre du programme atmosphérique de la Commission visent à accroître la coopération et la coordination des systèmes de gestion de la qualité de l'air des trois pays nord-américains et à fournir des outils techniques et stratégiques que ces pays peuvent utiliser pour lutter contre la pollution atmosphérique et maintenir la qualité de l'air.

De récents documents présentés par la Commission de coopération environnementale (1997) et la Commission mixte internationale (1998) ont mis en lumière l'importance du transport à longue distance de l'ozone et de ses précurseurs dans les programmes de gestion de la qualité de l'air des États-Unis et du Canada.



## Annexe F

### Activités fédérales visant à réduire le smog

#### Environnement Canada

- coordonne les politiques et les programmes environnementaux du gouvernement fédéral, dont la lutte contre le smog;
- appuie, coordonne, dirige et facilite la mise en place d'activités et de stratégies de réduction d'émissions, comme le Plan de gestion pour les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) et les composés organiques volatils (COV) de 1990, auxquelles participent d'autres ordres de gouvernement;
- administre la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE);
- dirige à l'échelle nationale l'élaboration d'objectifs, de normes, de lignes directrices, de règlements et d'ententes volontaires visant à protéger la qualité de l'air au Canada;
- agit à titre de chef de file fédéral dans le développement des nouveaux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone dans le cadre de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale;
- participe à des initiatives visant à sensibiliser davantage le public aux causes et aux effets du smog;
- mène des recherches sur les causes et les effets des polluants atmosphériques, particulièrement les effets sur l'environnement;
- coordonne et prend part à un certain nombre d'autres activités scientifiques, dont la surveillance de la qualité de l'air; le dénombrement et l'établissement des sources de polluants à l'origine du smog grâce à des inventaires d'émissions; l'évaluation scientifique de la formation de l'ozone et des particules; et la modélisation et la prévision de la qualité de l'air;
- s'attaque aux problèmes atmosphériques transfrontaliers et représente les intérêts du Canada dans les négociations d'ententes internationales ou l'élaboration d'instruments permettant de réduire les flux transfrontaliers de polluants atmosphériques (voir l'annexe E pour de l'information sur les engagements internationaux du Canada et les activités liées au smog).

#### Santé Canada

- est responsable de protéger la santé des Canadiens contre les effets de la pollution de l'environnement, dont l'exposition à certains contaminants présents dans l'air;
- exerce une surveillance des problèmes de santé associés au smog ou à d'autres problèmes atmosphériques; s'emploie à mieux faire comprendre aux Canadiens les effets qu'ont le smog, d'autres polluants atmosphériques et le changement climatique sur leur santé;
- travaille conjointement avec Environnement Canada à évaluer la toxicité des substances et à élaborer des options pour limiter les substances désignées « toxiques » aux termes de la LCPE;
- participe à l'évaluation scientifique de l'ozone et des particules et à l'établissement d'objectifs nationaux de qualité de l'air relatifs aux polluants associés au smog (et, plus récemment, aux standards pancanadiens);
- place la santé au cœur des thèmes abordés dans le cadre d'activités de sensibilisation du public et de vulgarisation des questions de pollution atmosphérique et de changement climatique grâce à des activités de promotion de la santé;
- fait la promotion des gains pour la santé et le bien-être, et encourage les activités visant à limiter la pollution atmosphérique et à contrer le changement climatique (transport actif, activité physique).



### **Transports Canada**

- joue un rôle dans la réduction de la pollution atmosphérique provenant de sources du secteur des transports réglementées par le gouvernement fédéral (la responsabilité de réglementer les émissions des nouveaux véhicules et camions incombe maintenant à Environnement Canada);
- travaille en collaboration avec Ressources naturelles Canada en vue d'améliorer l'efficacité des carburants des véhicules routiers;
- est responsable du transport international, des aspects interprovinciaux des transports par train, autobus et camion et de la plupart des activités du secteur maritime;
- participe au développement de normes environnementales internationales régissant les émissions provenant des moteurs d'aéronef et des bateaux ainsi que leur application dans le cadre des champs de compétence du gouvernement fédéral;
- entend jouer un rôle de leader dans l'élaboration de mesures visant à réduire l'impact du secteur des transports sur l'environnement;
- encourage l'amélioration de la qualité de l'air aux aéroports.

### **Ressources naturelles Canada**

- est responsable des politiques énergétiques fédérales et de l'utilisation des ressources naturelles;
- met de l'avant des initiatives axées sur l'efficacité énergétique (dont celle des carburants des véhicules, conjointement avec Transports Canada) et recherche des sources d'énergie « propres », ce qui a l'avantage de contribuer à la réduction du smog;
- appuie les réductions des émissions de polluants à l'origine du smog au moyen du Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement;
- participe à la recherche sur les effets du smog sur les forêts et la végétation (par l'entremise du Service canadien des forêts).

### **Agriculture et Agroalimentaire Canada**

- travaille en collaboration avec les gouvernements provinciaux et l'industrie en vue de préparer et de diffuser de l'information aux agriculteurs sur les sources agricoles de particules (principalement la poussière provenant de l'érosion du sol et l'ammoniac) et leurs effets connexes, et établit des façons de réduire les impacts en améliorant les pratiques agricoles;
- surveille la façon dont l'ozone influe sur la productivité des cultures;
- réalise des recherches en vue de mettre au point des méthodes pour limiter l'érosion du sol et accroître l'efficacité des méthodes de gestion du fumier, les deux principales sources de particules du secteur agricole.

### **Autres ministères fédéraux**

Industrie Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international sont deux ministères fédéraux qui ont un rôle à jouer dans la réduction du smog.

# **Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes – 2000**

## **Table des matières**

### **Chapitre**

Observations du commissaire – 2000

Avant-propos et Points saillants

#### **Gestion du développement durable**

- 1 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :  
l'an deux – Un travail en évolution
- 2 L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?
- 3 L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

#### **Le smog**

- 4 Le smog : un risque pour la santé

#### **Travailler ensemble**

- 5 Des partenariats pour le développement durable : aperçu
- 6 Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale
- 7 La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
- 8 Travailler avec le secteur privé

#### **Suivi**

- 9 Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage



**Rapport du  
commissaire  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes**

**Travailler ensemble**

**Chapitre 5**

Des partenariats pour le développement durable : aperçu

**Chapitre 6**

Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

**Chapitre 7**

La coopération entre les gouvernements fédéral,  
provinciaux et territoriaux

**Chapitre 8**

Travailler avec le secteur privé

**2000**

*Le Rapport de l'an 2000 comporte 9 chapitres, ainsi que les « Observations du commissaire » et un Avant-propos. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.*

*Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de catalogue FA1-2/2000-8F  
ISBN 0-662-84715-6  
English copies also available



EcoLogo<sup>M</sup> Paper / Papier Éco-Logo<sup>M</sup>

# **Chapitre 5**

**Des partenariats  
pour le développement durable**

Aperçu





# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	5-5
<b>Introduction</b>	5-7
Objet de nos travaux	5-7
<b>Observations et recommandations</b>	5-9
<b>Travailler ensemble lorsque les responsabilités sont partagées</b>	5-9
Responsabilités partagées en matière d'environnement et de développement durable	5-9
Les organisations doivent travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs	5-9
Les défis à relever dans les secteurs où les responsabilités sont partagées	5-10
Principaux ingrédients d'une relation de travail réussie	5-10
La plupart des questions redditionnelles ne sont pas au premier plan des préoccupations	5-11
<b>Études de cas : des exemples de coopération</b>	5-12
Travailler au sein du gouvernement fédéral	5-13
Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux	5-14
Travailler avec le secteur privé	5-15
Similitudes et différences	5-15
<b>Passer de la théorie à la pratique</b>	5-16
<b>Conclusion</b>	5-18
<b>À propos de nos travaux</b>	5-19
<b>Pièces</b>	
5.1 La gestion des responsabilités partagées : une préoccupation de longue date	5-8
5.2 Facteurs essentiels à l'établissement de bonnes relations de travail	5-11
5.3 Travailler ensemble : les études de cas	5-13
5.4 Renforcer les relations de travail : le guide du lecteur	5-16
<b>Annexe</b>	
Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie	5-20





# Des partenariats pour le développement durable

## Aperçu

### Points saillants

**5.1** Certains des défis les plus pressants que doivent relever les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes.

**5.2** La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces et que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs, certaines caractéristiques sont souhaitables. Les éléments fondamentaux d'un cadre pour ces mécanismes sont les suivants : des rapports crédibles, une reddition de comptes efficace, des processus transparents et la protection de l'intérêt public. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages évidents pour les organisations participantes; et l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

**5.3** Pour gérer efficacement leurs relations de travail, les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes. Ce n'est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes; le défi est plutôt de passer de la théorie à la pratique. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont des rôles importants à jouer pour s'assurer que les ministères comprennent les principes et les éléments d'une bonne relation de travail et qu'ils les appliquent.

### Contexte et autres observations

**5.4** Dans les secteurs où la responsabilité est partagée, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes. Sans coopération ni coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

**5.5** Le présent chapitre ainsi que les trois chapitres suivants portent sur l'établissement et le maintien de relations de travail efficaces pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein de l'administration fédérale; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Ces chapitres présentent ensemble les résultats de 17 études de cas d'organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs communs dans des domaines comme la biotechnologie, les pluies acides, la foresterie et l'exploitation minière.

**Le chapitre présente la réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ceux-ci sont d'accord avec notre recommandation et notent que des initiatives sont en cours pour renforcer la capacité de gestion et d'élaboration des enjeux stratégiques horizontaux.**



## Introduction

**5.6** Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Les sujets exposés dans le discours du Trône de 1999, par exemple — les enfants et les jeunes, l'économie, les soins de santé, l'environnement, les collectivités, les peuples autochtones et la place du Canada dans le monde — illustrent bien pourquoi la gestion de ce qu'il est convenu d'appeler l'« administration horizontale » est un thème constant dans l'administration publique. Généralement, un certain nombre de ministères sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais personne n'est responsable de l'ensemble. Ces ministères doivent travailler ensemble pour comprendre toutes les dimensions d'un enjeu donné, puis concevoir et mettre en oeuvre une réponse concertée.

**5.7** Les gouvernements se tournent également vers l'extérieur pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Les partenariats de toutes sortes deviennent plus courants. Les gouvernements provinciaux et territoriaux, le monde des affaires, les syndicats, le monde de l'enseignement et d'autres groupes professionnels, les organismes bénévoles et les peuples autochtones sont quelques-uns des nombreux partenaires des gouvernements.

**5.8** La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Ainsi, en 1995, le greffier du Conseil privé déclarait ce qui suit dans son rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada :

La fonction publique doit trouver des moyens de mieux s'occuper des questions horizontales ou

transsectorielles, notamment en développant les mesures incitatives et les mesures de responsabilisation appropriées. Trouver les moyens de traiter efficacement des questions horizontales est une tâche difficile, tous les pays occidentaux essaient de s'améliorer. Jusqu'ici, la fonction publique ne s'est pas montrée sur ce plan à la hauteur des principes de collaboration interministérielle qu'elle professe, et elle doit s'améliorer.

**5.9** Le vérificateur général s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes, soit l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée, dans les cas où la responsabilité est partagée (voir la pièce 5.1). Il y a dix ans, le vérificateur général a cité l'environnement comme un bon exemple de la nécessité d'une reddition de comptes plus claire, étant donné son importance et le fait que la responsabilité de protéger l'environnement est largement partagée.

**5.10** En se fondant sur les travaux qu'il a réalisés depuis, le Bureau a déterminé quelles caractéristiques les mécanismes de collaboration devraient avoir pour que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte d'objectifs communs (voir l'annexe). Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public sont les éléments fondamentaux d'un tel cadre.

### Objet de nos travaux

**5.11** Notre objectif était d'examiner les principaux éléments de l'établissement et du maintien de relations de travail efficaces pour protéger l'environnement et promouvoir le développement durable. Les résultats de nos travaux sont présentés dans quatre chapitres. Le présent chapitre décrit le partage des responsabilités relatives à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable, et les

**Généralement, un certain nombre de ministères sont responsables de tel ou tel aspect d'une question, mais personne n'est responsable de l'ensemble.**

Pièce 5.1

La gestion des responsabilités  
partagées : une préoccupation  
de longue date

Voici un cas où la responsabilité du gouvernement pour l'ensemble de ses programmes — toutes les interventions du gouvernement en matière d'environnement — est plus importante que mettre l'accent sur le rendement de chaque ministère qui gère ses propres ressources et qui doit rendre des comptes à différents comités de la Chambre des communes. Au sein du gouvernement, il n'est pas facile de composer avec une responsabilité partagée. Ce qu'il faut prévenir, c'est un éparpillement des responsabilités tel que l'on perd de vue l'obligation de rendre compte.

*Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes,  
« Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers », 1990*

Ainsi, le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et programmes fédéraux orientés vers la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement, ne peut agir avec efficacité sur des questions environnementales d'envergure, sans se concerter avec ces autres ministères. Des protocoles d'entente existent entre le ministère de l'Environnement et divers autres ministères, mais aucun mécanisme global ne prévoit actuellement une approche fédérale coordonnée des questions environnementales.

*Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes,  
chapitre 18, « Ministère de l'Environnement », 1990*

Rendre compte de manière efficace, dans le cadre d'une structure de collaboration, est une démarche plus complexe. L'administration fédérale doit rendre compte au Parlement de l'utilisation des autorisations et des fonds fédéraux, rendre compte à ses partenaires de l'exécution de ses engagements propres et, enfin, avec ses partenaires, rendre compte au public des résultats obtenus grâce aux mécanismes de collaboration. À notre avis, cette obligation redditionnelle partagée signifie que plus d'intervenants ont à rendre compte et que cela ne réduit en rien l'obligation redditionnelle du gouvernement.

*Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, chapitre 5,  
« Les mécanismes de collaboration — Les enjeux pour le gouvernement fédéral », 1999*

Principales faiblesses de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées à l'environnement et au développement durable

- **Écart entre les engagements pris et les mesures concrètes adoptées.** Les Canadiens se trouvent dans le peloton de tête pour ce qui est de la réflexion sur les questions liées à l'environnement et au développement durable, tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Nous avons moins bien réussi à traduire nos réflexions et nos paroles en mesures concrètes — à finir ce que nous avons commencé. Dans de nombreux domaines, la performance du gouvernement fédéral est loin de répondre aux objectifs énoncés.
- **Manque de coordination entre les ministères et entre les administrations.** Certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Il faut une coordination efficace pour relever les défis en matière de développement durable — et ce n'est pas le point fort des gouvernements.
- **Lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.** Une bonne information est essentielle si l'on veut prendre de bonnes décisions — fixer des priorités, élaborer des politiques et des programmes, évaluer les progrès et rendre compte des réalisations. L'information dont nous disposons actuellement n'est pas à la hauteur.

*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable,  
« Observations du commissaire », 1999*



répercussions d'un tel partage. Il présente également les conclusions et les recommandations des trois chapitres suivants.

**5.12** Le chapitre 6 traite des modalités de travail au sein du gouvernement fédéral; le chapitre 7, des relations fédérales-provinciales-territoriales; et le chapitre 8, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. On trouvera dans ces chapitres 17 études de cas d'organisations qui coopèrent en vue d'atteindre des objectifs communs. Nous décrivons plus en détail notre méthode de travail à la fin de chaque chapitre.

## Observations et recommandations

### Travailler ensemble lorsque les responsabilités sont partagées

#### Responsabilités partagées en matière d'environnement et de développement durable

**5.13** Les responsabilités relatives à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable sont largement partagées au sein du gouvernement fédéral et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. En 1990, par exemple, nous avons constaté que 24 ministères fédéraux avaient des responsabilités découlant de plus de 50 lois ayant un volet environnemental. Chaque province et chaque territoire ont recours à leurs propres lois générales sur la protection de l'environnement pour appliquer les règlements sur la qualité de l'air, des terres et de l'eau. Un éventail de lois fédérales et provinciales portent aussi sur l'évaluation environnementale, la gestion des déchets, la protection de l'environnement, l'énergie, l'agriculture, les forêts et les poissons.

**5.14** Pour atteindre leurs objectifs en matière de développement durable, les

gouvernements peuvent devoir faire appel à de larges segments de la société. Le Processus national sur le changement climatique du Canada est un exemple d'intérêts et de responsabilités partagés en matière de développement durable. Lors d'une réunion au début de 1998, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont approuvé un processus pour amener les gouvernements et les groupes d'intérêts à examiner les répercussions, les coûts et les avantages de mesures liées au changement climatique. Dans le cadre de ce processus, environ 450 experts des gouvernements, de l'industrie, des sciences, des universités, des groupes environnementaux et d'autres organisations non gouvernementales analysent les possibilités qui s'offrent au Canada afin d'établir une stratégie pour faire face au changement climatique. Au niveau fédéral uniquement, 13 ministères et organismes participent au Processus. (En mai 1998, nous avons rendu compte au Parlement de notre vérification sur la gestion du changement climatique par le gouvernement fédéral; nous avons fait état de certaines préoccupations clés touchant la coordination des ministères. Nous effectuerons le suivi de cette vérification l'an prochain.)

#### Les organisations doivent travailler ensemble à l'atteinte d'objectifs communs

**5.15** Dans les secteurs où les responsabilités sont partagées, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles peuvent être souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes. Sans coopération et sans coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être pris en compte adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal

**La coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs.**

définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

**5.16** Les ministères et différents ordres de gouvernement coordonnent souvent l'élaboration des politiques. Le gouvernement fédéral assure également des programmes et des services de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des groupes du secteur privé et du secteur bénévole. Les partenariats peuvent constituer des façons plus novatrices, plus rentables et plus efficaces d'exécuter les programmes et d'offrir les services assurés traditionnellement par les organismes fédéraux.

**5.17** Les partenariats comportent cependant des risques, notamment que la définition des mécanismes soit mauvaise, que les engagements ne soient pas respectés, qu'on apporte une attention insuffisante à la protection de l'intérêt public, que la transparence soit moindre et que la reddition de comptes soit inadéquate.

#### **Les défis à relever dans les secteurs où les responsabilités sont partagées**

**5.18** Des relations de travail productives ne sont pas faciles à établir et à maintenir. Elles exigent les efforts conjugués de toutes les parties. En 1999, nous avons examiné les défis que posent ces relations de travail. En voici quelques-uns :

- veiller, grâce à un leadership efficace, à créer une vision du but recherché par les partenaires et à traduire cette vision en réalité;
- faire face à des relations complexes où chaque organisation participante poursuit des buts associés à ses propres intérêts de même que les buts communs du partenariat;
- coordonner les efforts tant parmi les partenaires qu'au sein du gouvernement fédéral;

- bâtir la confiance entre les partenaires.

#### **Principaux ingrédients d'une relation de travail réussie**

**5.19** Une relation de travail réussie dépend de facteurs qui sont à la fois subjectifs et objectifs.

- Parmi les facteurs subjectifs, on trouve les attentes de chaque partenaire quant à la volonté et à la capacité de l'autre de collaborer; les perceptions quant à la légitimité et à l'opportunité de travailler ensemble et quant aux buts poursuivis; et la confiance. Ces facteurs sont liés à l'attitude adoptée; bon nombre d'entre eux sont des conditions préalables à un partenariat.

- Parmi les facteurs objectifs, on note les ententes officielles, les ressources disponibles, les relations redditionnelles et le soutien administratif pour le travail. Ils sont plus directement du ressort des partenaires et sont importants pour que la relation de travail soit efficace.

**5.20** Pour déterminer les facteurs les plus importants dans l'instauration d'une bonne relation de travail, nous avons demandé aux personnes que nous avons interviewées pour nos études de cas de cerner les cinq facteurs les plus importants sur une liste de 22 facteurs. Les résultats sont présentés à la pièce 5.2. Les facteurs faisant l'objet du plus large consensus étaient les suivants :

- des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes;
- des buts partagés ou complémentaires;
- des personnes efficaces et engagées;
- des avantages évidents pour les organisations participantes;
- l'intérêt, le soutien et l'engagement de la haute direction.

**5.21** Ces facteurs n'avaient, pour la plupart, rien à voir avec le type de

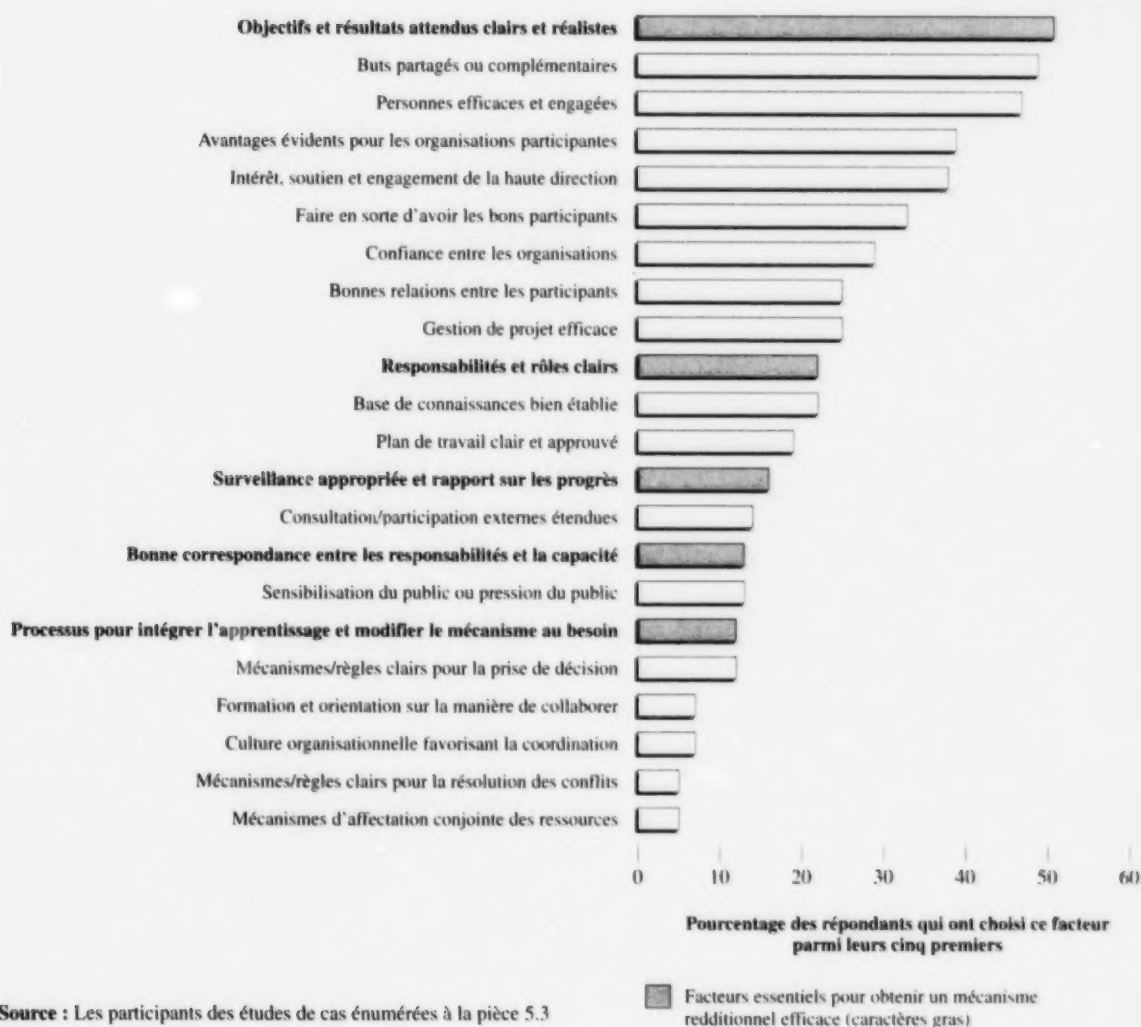
relations de travail. Les personnes ayant des relations de travail avec les ministères fédéraux, avec d'autres gouvernements ou avec le secteur public et le secteur privé ont choisi les mêmes cinq facteurs, même si elles ne les ont pas toujours classés dans le même ordre.

### La plupart des questions redditionnelles ne sont pas au premier plan des préoccupations

**5.22** Quand les organisations travaillent ensemble, les relations redditionnelles deviennent plus

Pièce 5.2

#### Facteurs essentiels à l'établissement de bonnes relations de travail



Source : Les participants des études de cas énumérées à la pièce 5.3

**Quand les organisations travaillent ensemble, les relations redditionnelles deviennent plus complexes.**

**Il faut mettre l'accent sur divers aspects, à diverses étapes de la relation.**

complexes. Ces relations supposent une reddition de comptes entre les partenaires; une reddition de comptes entre chaque partenaire et son organe de direction; et une reddition de comptes au public.

**5.23** Cependant, nous avons constaté que bon nombre des facteurs essentiels à un régime redditionnel efficace ne sont pas au premier plan des préoccupations des personnes qui pensent à établir une relation de travail réussie. Dans des travaux précédents, nous avons établi que les questions suivantes constituaient les principaux indicateurs d'une reddition de comptes efficace dans un partenariat.

- Les objectifs, le niveau de performance et les résultats prévus ainsi que les conditions de fonctionnement ont-ils fait l'objet d'une entente et sont-ils clairs?
- Les autorisations, les rôles et les responsabilités de chaque partenaire sont-ils clairs?
- Les attentes relatives à chaque partenaire tiennent-elles compte de ses capacités?
- La performance peut-elle être mesurée et sa mesure communiquée de manière crédible au Parlement et au public?
- A-t-on prévu des dispositions adéquates pour l'examen, l'évaluation et la vérification de programme?

**5.24** Ces questions ont découlé d'une analyse plus vaste d'un cadre de régie des nouveaux mécanismes de collaboration qu'utilise le gouvernement fédéral pour faire participer des partenaires extérieurs à la planification, à la conception et à l'atteinte des objectifs fédéraux (voir l'annexe).

**5.25** Comme l'indique la pièce 5.2, les personnes que nous avons interviewées considèrent que la clarté des objectifs et des résultats attendus est essentielle à une bonne relation de travail; ces facteurs

revêtent également de l'importance pour la reddition de comptes. Mais ces personnes ont placé bien au bas de la liste les autres éléments redditionnels : des rôles et des responsabilités clairs, un équilibre entre les attentes et les capacités, des dispositions pour la surveillance, les rapports et l'évaluation.

**5.26 Tension entre l'établissement de bonnes relations de travail et une reddition de comptes efficace.** Nous n'interprétons pas ces résultats comme s'il fallait conclure, en bout de ligne, à l'obligation d'en arriver à un compromis entre une bonne relation de travail et l'assurance que le mécanisme est structuré de manière à assurer la reddition de comptes aux ministres et au Parlement. Nous avons plutôt observé qu'il faut mettre l'accent sur divers aspects, à diverses étapes de la relation. Dès les premières étapes, il peut être nécessaire, par exemple, de donner plus de poids à l'établissement de la relation. Même s'il n'est pas nécessaire de présenter tous les éléments nécessaires à la reddition de comptes avant d'entreprendre la mise en oeuvre du partenariat, il faut, ultimement, s'entendre sur ces éléments. Toute tension entre l'établissement de bonnes relations et la reddition de comptes doit être gérée dans la perspective du succès à long terme de l'entreprise.

## **Études de cas : des exemples de coopération**

**5.27** Les chapitres 6, 7 et 8 reposent sur 17 études de cas qui illustrent un éventail de relations de travail et d'enjeux liés au développement durable. Ces études de cas sont énumérées à la pièce 5.3. Considérés globalement, ces cas confirment l'importance des éléments redditionnels que nous avons déterminés pour que les relations soient réussies. Ces cas font également ressortir d'autres questions qui sont plus spécifiques au type de relation de travail souhaité.

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

## Travailler au sein du gouvernement fédéral (chapitre 6)

**5.28** Les ministères ont choisi un éventail d'approches pour travailler avec d'autres ministères afin d'exécuter les programmes, d'établir de nouvelles stratégies, de consulter les groupes d'intérêts, d'en arriver à un consensus sur des positions de principe et d'échanger de l'information. Ces approches vont de mécanismes officiels servant à créer de nouvelles entités à des réseaux spontanés et volontaires d'échange d'information.

**5.29** Dans la plupart des cas que nous avons examinés, les ministères ont choisi un mécanisme adéquat pour établir un programme ou élaborer une politique. C'est ainsi que l'évaluation, réalisée en 1993, des répercussions sur le milieu aquatique de l'extraction de minerais

métalliques faisait intervenir cinq ministères et organismes fédéraux, de même que des représentants des provinces, de l'industrie minière, des groupes environnementaux et des organisations autochtones. Au cours d'une période de trois ans, un bon processus de planification, un secrétariat indépendant, un mécanisme efficace de résolution des conflits et des ressources suffisantes ont contribué à l'élaboration de recommandations auxquelles tous les participants ont souscrit.

**5.30** Cependant, les ministères n'ont pas toujours énoncé clairement qui devait faire quoi. Parmi les principaux problèmes relevés, mentionnons l'absence d'objectifs ou des objectifs peu clairs, des rôles mal définis, des obligations redditionnelles floues et un mécanisme imparfait de résolution des conflits. D'autres secteurs

### Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale (chapitre 6)

- Stratégie canadienne de la biotechnologie
- Programme de foresterie des Premières nations
- Écologiser « l'approvisionnement »
- Protocole sur la biosécurité
- Évaluation des répercussions sur le milieu aquatique des effluents des mines de métaux
- Stratégies de développement durable

### Coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (chapitre 7)

- Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada
- Stratégie nationale sur les forêts
- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine
- Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées
- Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre

### Travailler avec le secteur privé (chapitre 8)

- Le Protocole national sur l'emballage (Canada)
- Le projet « Great Printers » (États-Unis)
- Éco-efficacité dans la région du Saguenay (Canada)
- Un système de gestion du développement durable (Royaume-Uni)
- Assainissement des lieux contaminés (États-Unis)
- Stratégies sectorielles de développement durable (Royaume-Uni)

## Pièce 5.3

### Travailler ensemble : les études de cas





**Travailler au sein du gouvernement fédéral (chapitre 6)**

**5.28** Les ministères ont choisi un éventail d'approches pour travailler avec d'autres ministères afin d'exécuter les programmes, d'établir de nouvelles stratégies, de consulter les groupes d'intérêts, d'en arriver à un consensus sur des positions de principe et d'échanger de l'information. Ces approches vont de mécanismes officiels servant à créer de nouvelles entités à des réseaux spontanés et volontaires d'échange d'information.

**5.29** Dans la plupart des cas que nous avons examinés, les ministères ont choisi un mécanisme adéquat pour établir un programme ou élaborer une politique. C'est ainsi que l'évaluation, réalisée en 1993, des répercussions sur le milieu aquatique de l'extraction de minerais

métalliques faisait intervenir cinq ministères et organismes fédéraux, de même que des représentants des provinces, de l'industrie minière, des groupes environnementaux et des organisations autochtones. Au cours d'une période de trois ans, un bon processus de planification, un secrétariat indépendant, un mécanisme efficace de résolution des conflits et des ressources suffisantes ont contribué à l'élaboration de recommandations auxquelles tous les participants ont souscrit.

**5.30** Cependant, les ministères n'ont pas toujours énoncé clairement qui devait faire quoi. Parmi les principaux problèmes relevés, mentionnons l'absence d'objectifs ou des objectifs peu clairs, des rôles mal définis, des obligations redditionnelles floues et un mécanisme imparfait de résolution des conflits. D'autres secteurs

**Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale (chapitre 6)**

- Stratégie canadienne de la biotechnologie
- Programme de foresterie des Premières nations
- Écologiser « l'approvisionnement »
- Protocole sur la biosécurité
- Évaluation des répercussions sur le milieu aquatique des effluents des mines de métaux
- Stratégies de développement durable

**Coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (chapitre 7)**

- Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada
- Stratégie nationale sur les forêts
- Plan nord-américain de gestion de la sauvagine
- Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées
- Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre

**Travailler avec le secteur privé (chapitre 8)**

- Le Protocole national sur l'emballage (Canada)
- Le projet « Great Printers » (États-Unis)
- Éco-efficacité dans la région du Saguenay (Canada)
- Un système de gestion du développement durable (Royaume-Uni)
- Assainissement des lieux contaminés (États-Unis)
- Stratégies sectorielles de développement durable (Royaume-Uni)

**Pièce 5.3****Travailler ensemble :  
les études de cas**

sont problématiques, qu'il s'agisse de gérer l'incidence du taux de roulement des participants, d'inciter les ministères à collaborer ou d'attacher de l'importance à la surveillance et à l'évaluation.

**5.31** Dans la plupart des études de cas, les résultats escomptés ont été obtenus. La principale exception a été « les achats écologiques » où une coordination insuffisante et l'absence de leadership des organismes centraux ont entravé les progrès. Dans certains cas, l'absence de surveillance et de plans d'évaluation et le manque d'information ont limité la capacité du Parlement de comprendre si les buts visés étaient ou seraient atteints. De plus, cela n'a pas permis de tirer des leçons des succès et des échecs passés.

**5.32** Il est peu réaliste de s'attendre à ce que les ministères fassent un suivi précis de toutes leurs initiatives horizontales pour en tirer les principales leçons, surtout s'ils font face à un taux de roulement élevé. C'est là que les organismes centraux peuvent offrir une plus-value et contribuer à une gestion plus efficace des enjeux qui touchent plusieurs ministères, notamment le développement durable.

#### **Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (chapitre 7)**

**5.33** L'environnement et de nombreux autres aspects du développement durable sont des champs de responsabilité partagée. Ils exigent une coopération étroite entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Mais le fait de conclure une entente de coopération n'est pas une fin en soi. L'entente doit avoir des retombées positives pour les Canadiens, et ce, de façon efficace et économique.

**5.34** Les études de cas dont il est question dans le chapitre 7 montrent l'importance d'entretenir des relations où les partenaires créent et maintiennent un climat de confiance. Elles montrent que le leadership et l'engagement de toutes les

parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent posséder la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente.

**5.35** Les études de cas illustrent comment la présence, ou l'absence, de divers éléments influent positivement ou négativement sur le succès d'une entente.

**5.36** **Avant de conclure une entente**, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important, qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'en occuper et que celui-ci offre des avantages clairs aux organisations participantes. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats voulus. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation de l'objectif de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, ils pourront peut-être en arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats voulus.

**5.37** **Dans la conception de l'entente**, les questions redditionnelles entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats escomptés, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner et contrôler la performance et rendre compte des résultats, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu? Les partenaires ont-ils préparé la voie à une formule de mise en oeuvre souple, qui tienne compte des différences parmi les gouvernements?

**5.38** **Lors de la mise en oeuvre de l'entente**, les partenaires doivent respecter leurs promesses. Chacun doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui

**Le fait de conclure une entente de coopération n'est pas une fin en soi.**

définir des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs activités. Enfin, ils doivent coordonner leurs activités, faire le suivi des résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

**5.39** Les cas que nous avons examinés fournissent également des exemples de relations de travail « strictes-souples »; à la fois « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement. Ainsi, les ministres responsables du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada se sont entendus pour limiter les émissions d'anhydride sulfureux à 2 300 kilotonnes en 1994, en baisse par rapport aux 3 812 kilotonnes émises en 1980. L'atteinte de cet objectif, combinée à une action parallèle des États-Unis, devait réduire les dépôts acides à un niveau considéré comme acceptable pour protéger les systèmes aquatiques modérément sensibles. Le Programme laissait les gouvernements provinciaux libres de décider comment parvenir aux réductions; ils ont suivi différentes approches mais ont atteint leurs objectifs.

#### Travailler avec le secteur privé (chapitre 8)

**5.40** Le secteur privé recherche aussi des formes plus souples de relations de travail et participe plus souvent à des mécanismes de coopération pour définir les problèmes et trouver des solutions. La gamme s'étend du partage de l'information et de la consultation à la création de nouvelles entités pour produire un bien ou assurer un service. Dans notre rapport de 1999, par exemple, nous avons indiqué que les programmes volontaires étaient un élément de base de la stratégie

fédérale de gestion des substances toxiques.

**5.41** Les cas que nous avons examinés illustrent une progression allant de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation par la coopération des gouvernements et du secteur privé, à la promotion de nouveaux outils de gestion et à l'intégration des facteurs économiques, sociaux et environnementaux dans la prise de décisions. Ressources naturelles Canada, par exemple, travaille avec Alcan Aluminium à un projet pilote visant à introduire les concepts de l'éco-efficacité dans les petites et moyennes entreprises de la région du Saguenay.

**5.42** Les études de cas ont confirmé l'importance des éléments additionnels et relationnels d'une bonne entente. Elles illustrent également l'importance d'un solide régime réglementaire, de même que l'importance d'avoir la capacité de faire respecter la réglementation, pour stimuler et soutenir les activités mises de l'avant en vertu de l'entente. L'engagement d'agir en temps voulu, une même compréhension des différences de comportement organisationnel entre le secteur public et le secteur privé — par exemple les divers niveaux de tolérance au risque et la nécessité de mettre l'accent sur la performance et les résultats concrets — sont d'autres facteurs importants d'une entente efficace entre le secteur privé et le secteur public.

#### Similitudes et différences

**5.43** Comme nous l'avons indiqué, les participants des trois séries d'études de cas ont ressorti plusieurs facteurs communs importants (voir la pièce 5.2). Nous avons conclu que la probabilité d'établir et de maintenir des relations de travail réussies est beaucoup plus grande si les représentants reconnaissent ces facteurs et en tiennent compte. Inversement, l'absence de tels facteurs fait augmenter le risque d'échec. Dans chaque

**Les ministères doivent adopter une perspective plus vaste de ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de comptes.**

relation, l'obligation de rendre compte doit être énoncée clairement.

**5.44** Nos études de cas ont également montré certaines différences importantes entre les trois types de relations de travail. Quand les ministères travaillent l'un avec l'autre, ils le font dans un cadre partagé où les organismes centraux peuvent aider à coordonner les activités et à résoudre les conflits. Lorsque les ministères travaillent avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, le besoin d'ententes officiellement négociées et documentées est plus grand. Quand les ministères travaillent avec le secteur privé, les partenaires doivent reconnaître le rôle de la réglementation et les différences culturelles entre secteur public et secteur privé, et en tenir compte.

### Passer de la théorie à la pratique

**5.45** Pour gérer leurs relations de travail efficacement, les ministères doivent adopter un point de vue plus vaste sur ce qui constitue le succès, en attachant plus d'importance à la reddition de

comptes. Ce n'est pas que les intéressés ne savent pas comment établir et maintenir des relations de travail et ce qu'il faut pour assurer la reddition de comptes.

**5.46** Au sein du gouvernement fédéral uniquement, les caractéristiques de bonnes relations de travail ont été étudiées par des sous-ministres, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Centre canadien de gestion et le vérificateur général (voir la pièce 5.4). Il existe une somme de documents sur lesquels peuvent s'appuyer les personnes qui veulent établir de bonnes relations de travail. Les études de cas que nous avons examinées fournissent aussi plusieurs exemples de bonnes pratiques.

**5.47** Mais savoir quoi faire ne suffit pas toujours. En 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré qu'« un vaste réservoir de renseignements existe déjà dans bon nombre de ministères » sur les partenariats avec d'autres ordres de gouvernement, le secteur privé et des organisations non gouvernementales. Un an plus tard, les sous-ministres formant le Groupe de travail sur les questions

#### Pièce 5.4

**Renforcer les relations de travail : le guide du lecteur**

<b>1995</b>	Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes</i>  Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Le gouvernement fédéral en tant que partenaire : les six étapes d'une collaboration réussie</i>
<b>1996</b>	Groupe de travail de sous-ministres, <i>Questions horizontales</i>  Groupe de travail de sous-ministres, <i>Modèles de prestation de services</i>  Groupe de travail de sous-ministres, <i>Valeurs et éthique</i>
<b>1997</b>	Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Repenser le rôle de l'État : un gouvernement pour les Canadiens</i>
<b>1998</b>	B. Guy Peters, Centre canadien de gestion, <i>La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination</i>  Secrétariat du Conseil du Trésor, <i>Le service centré sur le citoyen et l'option de partenariat</i>
<b>1999</b>	Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 5, <i>Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral</i>  Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, <i>La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée</i>

horizontales faisaient la déclaration suivante :

Les principaux facteurs soutenant la gestion des questions horizontales ne sont ni nouveaux ni révolutionnaires. Pour tous les types de dossiers stratégiques, ils représentent les éléments fondamentaux du processus d'élaboration des politiques : nécessité de connaître la justification d'une initiative et les résultats prévus, compréhension claire des rôles et des responsabilités, sensibilisation au fait que la formulation des politiques peut prendre du temps, etc. Pour les grandes priorités — avec leurs processus intensifs taillés sur mesure — ces éléments fondamentaux revêtent une importance critique. Cependant, en raison des pressions d'ordre stratégique qui caractérisent ces initiatives, prendre d'emblée le temps de bien mettre en place les éléments fondamentaux demeure un problème constant.

**5.48** Le défi consiste donc à passer de la théorie à la pratique. Dans son rapport, le Groupe de travail de sous-ministres a fait une série de propositions pour « aborder de plain-pied la gestion des questions horizontales » dans l'arène fédérale. Le Groupe de travail a noté que les organismes centraux et les ministères eux-mêmes avaient des rôles à jouer pour renforcer la gestion des questions horizontales. Il a recommandé notamment que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse un guide des « meilleures pratiques » du travail d'équipe au gouvernement fédéral.

**5.49** Le Bureau du Conseil privé a un rôle essentiel à jouer pour assurer la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral. Il joue un rôle au niveau stratégique et à l'échelle du gouvernement : il surveille les questions horizontales et donne des conseils à ce sujet, il précise les rôles et les

responsabilités, il joue un rôle de dépannage et il effectue la planification à long terme des politiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, par le contrôle et la surveillance des nombreux aspects des activités gouvernementales qu'il exerce, est dans une position unique pour fournir une direction et des conseils sur les questions de gestion.

**5.50** Le Bureau du Conseil privé devrait travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour veiller à ce que les principes et les éléments des relations de travail efficaces — au sein du gouvernement fédéral, entre les gouvernements et avec les organisations non gouvernementales — soient compris et appliqués par les ministères et organismes fédéraux.

*Réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le développement durable est au nombre des questions stratégiques, de plus en plus nombreuses, qui touchent le mandat de bien des ministères et qui transcendent même les limites de l'administration fédérale. Dans le chapitre 5, on note que leur solution dépendra de l'efficacité des relations de travail et des partenariats que l'on réussira à établir. Nous sommes d'accord avec le commentaire fait au paragraphe 5.50. Nous le faisons déjà et nous continuerons de le faire en maintenant des contacts permanents avec les autres ministères. Diverses initiatives ont été lancées au cours des dernières années pour renforcer la capacité de gestion et d'élaboration des enjeux stratégiques horizontaux. Les études de cas dont il est question dans les chapitres 6 à 8 démontrent bien la nécessité de poursuivre ces initiatives pour bâtir la capacité.*

**5.51** Au chapitre 6, nous faisons une recommandation semblable au sujet des relations de travail entre les ministères. Ici, nous l'avons élargie pour inclure tous les cas où les ministères fédéraux

Les organismes centraux peuvent contribuer à une gestion plus efficace des enjeux qui sont du ressort de plusieurs ministères.



cherchent à travailler efficacement avec d'autres parties.

## Conclusion

**5.52** Le présent chapitre porte sur les principaux éléments de l'établissement et du maintien de relations de travail réussies dans le domaine du développement durable. Certains des défis les plus pressants auxquels font face les gouvernements aujourd'hui se rattachent aux mandats de plusieurs ministères et à plusieurs champs de responsabilité politique. Pour relever ces défis, les gouvernements cherchent de plus en plus à conclure des ententes de partenariat pour l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes.

**5.53** Dans les domaines où la responsabilité est partagée, comme la protection de l'environnement et la promotion du développement durable, la coopération et la coordination sont essentielles à l'atteinte des objectifs stratégiques communs. Même lorsqu'elles ne sont pas essentielles, elles sont souhaitables — les partenariats peuvent aussi améliorer l'efficacité et l'efficacité

des programmes. Sans coopération et sans coordination, des expertises et des points de vue pertinents peuvent ne pas être considérés adéquatement dans la prise de décisions. Les problèmes peuvent être mal définis, les priorités, mal établies, et les politiques, ne pas être appliquées.

**5.54** La gestion de ces relations de travail — au sein des gouvernements, entre eux et avec les autres partenaires — pose un défi particulier. Pour que les mécanismes de collaboration soient efficaces — que les partenaires travaillent ensemble à l'atteinte des objectifs communs — certaines caractéristiques sont souhaitables. Des rapports crédibles, des mécanismes redditionnels efficaces, des processus transparents et la protection de l'intérêt public sont les éléments fondamentaux d'un cadre pour ces mécanismes. Les participants à de tels mécanismes ont cerné eux-mêmes cinq principaux facteurs de succès : des objectifs et des résultats attendus clairs et réalistes; des buts partagés ou complémentaires; des personnes efficaces et engagées; des avantages clairs pour les organisations participantes; et l'intérêt, l'appui et l'engagement de la haute direction.



## À propos de nos travaux

### Objectif

Nos travaux avaient comme objectif d'examiner les principaux éléments qui sont essentiels à l'établissement et au maintien de relations de travail productives pour aborder les questions relatives au développement durable.

### Étendue et méthode

Pour exécuter nos travaux, nous nous sommes inspirés des vérifications et des études connexes réalisées par le Bureau, nous avons examiné la documentation pertinente et nous avons effectué des études de cas sélectionnées. Nous avons utilisé une combinaison de méthodes de vérification et d'études.

- Le chapitre 6 porte sur la vérification de cas représentant la gamme des mécanismes de coopération entre ministères et organismes fédéraux. Le nombre de ministères visés se situait entre deux et plus de 20 et constituait une combinaison d'enjeux différents touchant le développement durable.
- Le chapitre 7 fait rapport sur une étude de cinq cas sélectionnés illustrant une gamme de mécanismes fédéraux-provinciaux-territoriaux, dans l'ensemble du Canada et dans certaines provinces. À chacune des ententes de coopération participaient aussi, à des degrés divers, des partenaires de l'industrie et des organisations environnementales.
- Le chapitre 8 présente une étude sur les partenariats entre les ministères gouvernementaux et le secteur privé aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. Les cas comprenaient des exemples novateurs qui mettaient l'accent sur des approches réglementaires, des systèmes de gestion de l'environnement et la prise de décisions intégrée.

On trouvera plus de détails sur l'étendue et les méthodes à la fin de chaque chapitre.

Aucune de ces études de cas n'a fait l'objet d'une évaluation complète. Nous nous sommes plutôt concentrés sur les relations de travail elles-mêmes. Nous croyons que les leçons tirées des études de cas peuvent s'appliquer à la plupart des types de relations de travail — au gouvernement fédéral, entre les gouvernements et avec les organisations non gouvernementales. Nos travaux ne permettent pas, cependant, de généraliser pour déterminer l'efficacité globale du gouvernement fédéral en tant que partenaire.

### Équipe

Commissaire par intérim : Richard Smith

Directeurs : Peter Morrison (chapitre 6)

Gisèle Grandbois (chapitre 7)

Ron Bergin et Andrew Ferguson (chapitre 8)

Ryan Colley

Alain Sansregret

Erika Szenasy-Boch

Jean-François Tremblay

Nada Vranj

Suzanne White

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

## Annexe

### Cadre d'établissement des nouveaux mécanismes de régie

#### Pour garantir des *rapports* crédibles, il faut prévoir :

- des objectifs clairs et publics;
- des attentes de rendement concrètes;
- la mesure du rendement et des modalités de rapport appropriées.

#### Pour établir des *mécanismes redditionnels* efficaces, il faut prévoir :

- des responsabilités et des rôles clairs;
- des ententes de rendement qui correspondent aux compétences;
- une structure de gestion bien définie;
- un régime de surveillance approprié;
- des dispositions prévoyant la résolution des conflits entre partenaires;
- des dispositions prévoyant expressément des évaluations;
- des procédures en cas de rendement insatisfaisant;
- un régime de vérification approprié.

#### Pour garantir une *transparence* adéquate, il faut prévoir :

- l'accès public à l'information;
- la communication de l'information sur les principales politiques et décisions.

#### Pour protéger l'*intérêt public*, il faut prévoir :

- des dispositions relatives aux plaintes et aux recours des citoyens;
- des dispositions concernant la consultation du public et la rétroaction;
- des politiques pour promouvoir les valeurs pertinentes du secteur public.

*Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », 1999.*

# **Chapitre 6**

**Travailler ensemble au sein de  
l'administration fédérale**

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les paragraphes numérotés et en caractères gras indiquent des recommandations.*

# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	6-5
<b>Introduction</b>	6-7
Le développement durable exige que les ministères travaillent ensemble	6-7
La présente vérification s'inscrit dans un projet plus vaste	6-7
Objet de la vérification	6-7
<b>Observations et recommandations</b>	6-8
<b>Prendre la coordination au sérieux</b>	6-8
Les ministères se sont fermement engagés à travailler avec les autres	6-8
Les ministères ont plusieurs bonnes raisons de travailler ensemble	6-9
On trouve des éléments communs aux pratiques exemplaires	6-11
<b>Renouveler la stratégie fédérale en matière de biotechnologie</b>	6-11
Une vieille stratégie soumise à de nouvelles exigences	6-11
La consultation a jeté les fondements de la nouvelle stratégie	6-13
De nouveaux mécanismes ont été élaborés pour la gestion des questions horizontales	6-14
<b>Appuyer les activités des Premières nations dans le domaine de la foresterie</b>	6-17
De nouvelles relations de travail étaient nécessaires	6-17
Les ministères ont établi des objectifs et des rôles clairs	6-18
L'appui des autres organisations a dépassé les attentes	6-19
Les ministères ont l'occasion de repenser leur approche	6-20
<b>Écologiser les achats au sein de l'administration fédérale</b>	6-21
L'approvisionnement a des répercussions environnementales et économiques considérables	6-21
L'administration fédérale a souvent essayé de coordonner l'approvisionnement	6-22
Le manque de coordination subsiste, mais il y a des signes prometteurs	6-22
<b>Négocier un protocole sur la biosécurité</b>	6-24
Des pays ont négocié un nouveau protocole pour protéger la biodiversité	6-24
Les ministères ont composé avec des enjeux très élevés, de l'incertitude et des perspectives conflictuelles	6-25
La tâche n'a pas été facile	6-27
Le conflit émane des tensions entre les plans d'action en matière de commerce et d'environnement	6-28
<b>Évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux sur les écosystèmes aquatiques</b>	6-29
La réglementation constitue un outil clé pour la protection de l'habitat du poisson	6-29
L'efficacité de la planification et la neutralité du secrétariat ont facilité l'atteinte des objectifs	6-29
Leçons tirées de l'expérience passée	6-32
<b>Travailler ensemble aux stratégies de développement durable</b>	6-32
Les ministères ont eu de la difficulté à coordonner leurs activités la première fois	6-32
La coordination s'est améliorée pour la deuxième génération de stratégies	6-33
Le Réseau est aux prises avec des défis constants	6-33



**Tirer les leçons qui s'imposent**

- Des thèmes communs se dégagent des études de cas 6-36
- Ce que les ministères font pour tirer des leçons de leur expérience 6-36
- Ce que les organismes centraux font pour aider les ministères 6-37

**Conclusion**

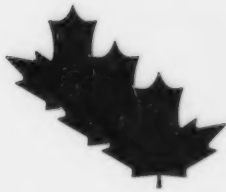
6-38

**À propos de la vérification**

6-40

**Pièces**

- 6.1 Quelques mécanismes de coordination interministérielle 6-10
- 6.2 Faits et données en matière de biotechnologie 6-12
- 6.3 Projets appuyés par le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie 6-14
- 6.4 Contributions au Programme de foresterie des Premières nations 6-20
- 6.5 Dépenses fédérales qui pourraient être écologisées 6-21
- 6.6 Objectifs de l'écologisation de l'approvisionnement au Royaume-Uni 6-25
- 6.7 Superficie de canola génétiquement modifié cultivée au Canada 6-26
- 6.8 Un nouveau cadre coopératif national de protection de l'environnement 6-30
- 6.9 Une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord 6-34
- 6.10 Certains comités interministériels clés du développement durable 6-35



## Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

### Points saillants

**6.1** L'approche unique du Canada pour parvenir au développement durable exige que les ministères fédéraux travaillent bien ensemble. Ils peuvent avoir recours à une foule de mécanismes, allant de la création de nouvelles organisations jusqu'à des ententes de partage des coûts en passant par des réseaux à participation volontaire d'échange d'information. Nous nous sommes servis de six études de cas pour examiner les principaux facteurs de succès de ces mécanismes.

**6.2** Nous avons constaté que les ministères doivent définir clairement « qui fait quoi ». Parmi les principaux domaines qui posent problème figurent les suivants : objectifs flous, responsabilités mal définies, obligations de rendre compte vagues et mécanismes de règlement des différends qui laissent à désirer. Pour connaître le succès, il faut aussi gérer les effets du roulement des participants, voir à ce que les ministères aient des raisons de collaborer et prêter suffisamment d'attention aux résultats de la surveillance et de l'évaluation pour tirer des leçons de l'expérience passée.

**6.3** L'efficacité de la coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères sont incapables de forcer les autres ministères à agir, sauf par la persuasion et la négociation. Les principaux organismes centraux, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, peuvent avoir un rôle indispensable à jouer dans l'atteinte d'une perspective à l'échelle de l'administration fédérale.

### Contexte et autres observations

**6.4** Notre première étude de cas porte sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie; renouvelée récemment, elle fait intervenir plus de 20 ministères et organismes en plus de permettre la création d'un nouveau secrétariat. La nouvelle Stratégie est le fruit d'un processus de consultation réussi, mais elle se trouve actuellement aux prises avec des rôles et des responsabilités flous, une bureaucratie plus lourde et des faiblesses administratives. Aucun plan d'action concret et aucun plan d'évaluation n'ont encore été rendus publics.

**6.5** Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada font la promotion de débouchés économiques basés sur les forêts pour les collectivités des Premières nations. Le succès du programme repose sur des objectifs clairs et sur une structure de gestion souple. Par exemple, d'autres organisations ont fourni 21 millions de dollars de plus que les niveaux initialement prévus. Nous avons déterminé que la coordination avec les autres ministères et le suivi des résultats devaient être améliorés.

**6.6** L'administration fédérale s'est engagée à tenir compte de l'environnement lorsqu'elle s'approvisionne (chaque année, elle achète des produits et services valant plus de 14 milliards de dollars). L'administration doit adopter une approche coordonnée au niveau central si elle veut atteindre cet objectif tout en assurant la meilleure valeur possible aux contribuables. Malgré les efforts de coordination répétés au cours des dix dernières années, les politiques ministérielles sont insuffisantes ou inexistantes, les efforts font double emploi et les rôles et les responsabilités ne sont pas clairs. À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle de premier plan dans la coordination.

**6.7** Le Canada a joué un rôle clé dans les négociations internationales visant à réglementer le mouvement transfrontalier d'organismes vivants génétiquement modifiés. Un groupe de travail interministériel a réussi à préparer une position de négociation malgré des enjeux de taille, des incidences incertaines et des perspectives conflictuelles. Les ministères ont passé par un processus long et difficile au cours duquel les différends n'ont pas toujours été réglés efficacement. À notre avis, l'administration fédérale doit adopter une approche stratégique pour gérer les tensions entre les objectifs commerciaux et environnementaux.

**6.8** Sous la direction d'Environnement Canada, les ministères ont travaillé ensemble et avec d'autres parties intéressées pour évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux. L'efficacité de la planification, la neutralité du secrétariat, l'excellence du mécanisme de règlement des différends et le caractère approprié des ressources ont contribué au succès de l'entreprise. Ce succès repose sur l'expérience acquise au moment de la préparation du règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers.

**6.9** Dans la dernière étude de cas, nous avons examiné la coordination entre les ministères quant à leur stratégie de développement durable. Les premières stratégies déposées par les ministères n'ont pas été bien coordonnées sur le plan du contenu, du partage des engagements et du processus de consultation. Le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable facilite l'échange d'information et la coordination entre les ministères pour la deuxième génération de stratégies. L'efficacité du Réseau est toutefois limitée du fait qu'il s'agit d'un mécanisme à participation volontaire, que les relations hiérarchiques ne sont pas claires et que le roulement des participants est élevé.

**Les réponses des ministères et organismes à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Les ministères et organismes sont d'accord avec les recommandations et ils décrivent les mesures qu'ils comptent prendre à l'égard de certaines d'entre elles.**

## Introduction

### **Le développement durable exige que les ministères travaillent ensemble**

**6.10** Au niveau fédéral, le Canada a adopté un modèle unique pour faire avancer le développement durable. Plusieurs autres pays (par exemple, le Royaume-Uni, l'Australie et la Suède) ont établi une seule stratégie de développement durable qui sert de cadre aux organismes individuels. Au Canada, chaque ministère fédéral est responsable de la préparation et de la mise en oeuvre de sa propre stratégie. Chaque ministère doit maintenant préciser comment il peut contribuer à faire en sorte que le développement soit durable à long terme, et travailler ensuite en ce sens.

**6.11** Grâce à cette approche, il est plus facile de déterminer qui est responsable de résultats particuliers et de resserrer l'obligation que les ministres ont de rendre compte des activités de leur ministère. Par ailleurs, cette approche exige une coordination efficace entre les ministères; aucun ministère ne peut arriver seul au développement durable. Chaque ministère est mandaté par la loi pour travailler à un aspect du développement durable. La difficulté est de voir à ce que tous les participants aient un plan commun et à ce qu'ils comprennent de façon semblable leurs rôles respectifs.

**6.12** Comme l'indique le chapitre 5, la coordination efficace entre les ministères demeure un défi de taille pour les démocraties parlementaires. Plusieurs secteurs, comme les technologies de l'information, les ressources humaines et la gestion financière, exigent que les ministères travaillent à l'intérieur d'un cadre commun, échangent de l'information et coopèrent aux mesures prises conjointement. De tels efforts de coordination sont indispensables à une bonne régie et posent des défis constants en raison de la tendance à la

décentralisation de l'administration publique.

**6.13** Le développement durable fait ressortir la nécessité pour les ministères de travailler ensemble. Comme nous l'avons souligné dans nos rapports, bon nombre des questions épineuses en matière de développement durable sont de portée générale (les changements climatiques, la perte de la biodiversité, le smog et la gestion des substances toxiques par exemple). Beaucoup de solutions exigent une approche intégrée pour la prise de décision. Il peut être nécessaire de cerner, d'équilibrer et de résumer les perspectives de plusieurs ministères pour pouvoir réconcilier les trois aspects (environnemental, social et économique) du développement durable.

### **La présente vérification s'inscrit dans un projet plus vaste**

**6.14** La présente vérification fait partie de trois projets étroitement liés, chacun portant sur un aspect de la façon dont les ministères fédéraux travaillent avec d'autres organisations pour atteindre leurs objectifs de développement durable. Le présent chapitre porte sur la coordination interministérielle; le chapitre 7, sur la coopération entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et territoriales; le chapitre 8, sur la coopération entre l'administration fédérale et le secteur privé. Le chapitre 5 présente un aperçu et un résumé des principales conclusions qui sont valables pour les trois différents types de mécanismes.

### **Objet de la vérification**

**6.15** Le principal objectif de la présente vérification était de montrer au Parlement et aux ministères fédéraux qu'il est possible d'établir et de gérer des partenariats efficaces entre les ministères fédéraux. Aussi, l'objectif général était de cerner les principaux facteurs de succès pour les ministères qui travaillent avec d'autres ministères en vue de s'occuper

**Le développement durable fait ressortir la nécessité pour les ministères de travailler ensemble.**

des enjeux de développement durable. Nous avons opté pour l'utilisation d'études de cas, car elles permettent de donner vie aux leçons retenues.

**6.16** L'objectif secondaire de notre vérification était de déterminer si les ministères font ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie de développement durable. Dans leur stratégie de développement durable de 1997, les ministères se sont engagés à travailler avec les autres ministères. Les études de cas ont été choisies principalement à la lumière de ces engagements.

**6.17** Nous avons choisi six études de cas :

- l'élaboration de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie;
- la mise en oeuvre du Programme de foresterie des Premières nations;
- la promotion de décisions d'achats « écologiques »;
- la préparation d'une position pour la négociation d'un protocole aux termes de la Convention sur la biodiversité;
- l'évaluation des effets des effluents liquides des mines de métaux;
- le travail du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable.

Nous n'avons pas fait une vérification détaillée de tous les aspects de ces études de cas; nous avons plutôt prêté une attention particulière à la coordination interministérielle et à l'incidence de celle-ci sur l'obtention de résultats.

**6.18** On trouvera d'autres détails sur la vérification dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

## Observations et recommandations

### Prendre la coordination au sérieux

#### Les ministères se sont fermement engagés à travailler avec les autres

**6.19** Dans le contexte du développement durable, les ministères se sont fermement engagés à coordonner leurs efforts et à travailler en partenariat. Nous avons examiné la première génération de stratégies de développement durable pour y relever les mentions des diverses formes de « travailler ensemble ». Les partenariats étaient décrits en termes assez généraux (notamment la nécessité de travailler avec le secteur privé) dans 60 p. 100 des quelque 650 mentions recensées. Dans les cas où les ministères ont bel et bien identifié leurs collaborateurs éventuels, ils ont nommé plus précisément les autres ministères gouvernementaux avec qui ils entendaient travailler.

**6.20** L'importance que les ministères accordent à travailler ensemble varie énormément, que ce soit au niveau de la solidité, du nombre et de la spécificité des engagements. Par exemple, 15 p. 100 de toutes les mentions à ce sujet ont été relevées dans la stratégie d'Environnement Canada, ce qui est quatre fois plus élevé que prévu si tous les ministères avaient accordé la même importance à ce mode de fonctionnement. En revanche, la stratégie de Solliciteur général Canada ne mentionnait « travailler ensemble » que deux fois.

**6.21** Les ministères avaient tendance à ne pas renforcer les engagements pris par les autres. Sur les 91 cas où les ministères identifiaient un autre ministère en tant que participant à l'exécution d'un engagement précis, la réciproque n'a été relevée que dans quatre cas. Dans sa stratégie de développement durable, Environnement Canada a fait mention de cinq enjeux de

portée générale : les changements et la variabilité climatiques, le Nord, les sciences et la technologie, la stratégie de l'administration fédérale en matière d'eau douce et la biodiversité. Il a ensuite formulé le commentaire suivant : « Comme la cohésion dans l'ensemble de l'administration en matière de développement durable est un élément essentiel de la préparation des stratégies de développement durable, ces questions feront l'objet de toutes les stratégies. » La plupart des autres ministères n'ont pas fait mention, dans leurs propres stratégies, de la nécessité de travailler ensemble à ces enjeux. L'absence de reconnaissance mutuelle présente un risque : celui que les ministères ne bénéficient pas du soutien interministériel nécessaire pour tenir leurs engagements.

#### **Les ministères ont plusieurs bonnes raisons de travailler ensemble**

**6.22** Nous avons observé que les ministères avaient choisi de travailler avec d'autres ministères pour une foule de raisons. Au niveau ministériel, la coordination est nécessaire si l'on veut régler les problèmes de portée générale, présenter un front uni aux organisations de l'extérieur, obtenir des appuis pour les positions ministérielles et assurer une utilisation efficace des ressources. Cela soulève la question suivante : Est-ce que l'initiative est bien coordonnée?

**6.23** Dans d'autres pays, les ministères du gouvernement ont utilisé une vaste gamme de mécanismes pour gérer les questions horizontales. Au Royaume-Uni, par exemple, la Performance and Innovation Unit du Cabinet Office s'occupe des enjeux stratégiques qui dépassent le cadre des institutions du secteur public. Cette unité relève directement du premier ministre et [traduction] « elle examine les politiques en vue d'améliorer la coordination et la fourniture des services qui mettent en cause plus d'un organisme public ». En Australie, le Greenhouse Office coordonne

l'approvisionnement en électricité entre différents organismes. Les bureaux nationaux de vérification de ces pays ont fait rapport du succès de tels efforts de coordination.

**6.24** À l'échelle du gouvernement, la coordination est nécessaire pour éviter les chevauchements ou les lacunes entre les programmes, les politiques et les processus (ce qui englobe la consultation interne et externe). La question suivante se pose : « Existe-t-il des lacunes, des chevauchements ou des conflits dans la façon dont les ministères travaillent ensemble? »

**6.25** Aux États-Unis, le *Government Performance and Results Act* fait ressortir l'importance d'une bonne coordination. Un rapport récent du General Accounting Office contenait l'observation suivante : [traduction] « Presque tous les résultats recherchés par le gouvernement exigent des efforts concertés ou coordonnés de la part d'au moins deux ministères. Toutefois, la fragmentation des missions et le chevauchement des programmes sont répandus et les programmes ne sont pas toujours bien coordonnés. Cela entraîne la perte de fonds précieux, frustre les contribuables et limite l'efficacité générale des programmes. » Le General Accounting Office a indiqué qu'il fallait des plans stratégiques pour répondre aux exigences de coordination et qu'il était important de fixer des objectifs intermédiaires pour clarifier les contributions des différents organismes aux résultats finals.

**6.26 Mécanismes parallèles.** Nous avons remarqué que les ministères ont eu recours à une foule de mécanismes pour travailler ensemble, notamment les échanges d'information bilatéraux, la négociation d'une position commune et la création de secrétariats interministériels chargés de gérer des questions controversées (voir la pièce 6.1). À la limite, les ministères peuvent fusionner. Par exemple, au Royaume-Uni, les ministères des transports et de

**À l'échelle du gouvernement, la coordination est nécessaire pour éviter les chevauchements ou les lacunes entre les programmes, les politiques et les processus.**



## Pièce 6.1

## Quelques mécanismes de coordination interministérielle

Type	Création d'une nouvelle entité	Protocole d'entente	Principal responsable : organisme central	Négociation de politiques partagées	Consultation interministérielle	Échange d'information
<b>Diagramme</b>						
<b>Description</b>	Les ministères fournissent des ressources (et délèguent des responsabilités) à une nouvelle entité chargée de s'occuper d'un enjeu de politique commune.	Les ministères s'entendent officiellement pour travailler ensemble, partageant parfois des ressources.	L'organisme central fournit des orientations aux ministères responsables afin d'assurer une approche coordonnée.	Les ministères négocient une politique commune, parfois avec l'appui d'un organisme central.	Les ministères fournissent de l'information à un ministère responsable.	Les ministères échangent de l'information au sujet d'un enjeu d'intérêt commun, parfois sous la présidence d'un seul ministère.
<b>Suivi</b>	Les mesures sont prises par la nouvelle entité ainsi que par chaque ministère.	Les mesures sont prises par chaque ministère, conformément aux modalités de l'entente.	Les mesures sont prises par les ministères responsables, lesquels sont guidés et surveillés par un organisme central.	Les mesures peuvent être prises par les ministères responsables, conformément à une position négociée.	Les mesures sont prises par le ministère responsable.	Il n'y a pas nécessairement de mesures qui sont prises.
<b>Exemple</b>	Stratégie canadienne en matière de biotechnologie	Programme de foresterie des Premières nations	Écologisation de l'approvisionnement	Protocole de biosécurité	Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux	Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable
<b>Tendances</b>						

(R) Ministère responsable

(C) Organisme central

→ Cheminement des ressources

→ Cheminement de l'information

→ Cheminement possible de l'information

Source : Bureau du vérificateur général

l'environnement ont été regroupés de manière à améliorer l'intégration des politiques. Les études de cas dont il est fait mention dans le présent chapitre couvrent tous les mécanismes : de la mise sur pied d'un secrétariat (celui de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie) à la création d'un réseau visant à faciliter l'échange d'information (Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable).

### On trouve des éléments communs aux pratiques exemplaires

**6.27** Le chapitre 5 fait ressortir les éléments des bonnes relations de travail en ce qui a trait aux ministères fédéraux, que ce soit avec les provinces et les territoires, le secteur privé ou d'autres ministères. Les ingrédients nécessaires à la coordination interministérielle ont aussi été examinés dans diverses études et vérifications. En 1995, le Groupe de travail sur les questions horizontales a décrit comment les ministères et les organismes centraux pouvaient améliorer la gestion des questions de portée générale. Le Bureau du vérificateur général a très souvent souligné l'importance d'une bonne coordination, faisant ressortir la nécessité d'avoir des rôles et des responsabilités bien définis, des plans de travail clairs, des attentes explicites en matière de rendement, une surveillance efficace et un leadership qui transcende les mandats des ministères.

**6.28** Dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général de 1999, nous avons résumé les éléments essentiels d'un cadre de régie pour les modes d'exécution faisant intervenir l'administration fédérale et d'autres organisations, qu'il s'agisse d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé. Ces éléments sont regroupés en quatre catégories : rapports crédibles, mécanismes redditionnels efficaces, transparence appropriée et protection de l'intérêt public. Nous croyons que ces éléments sont également nécessaires à une bonne coordination entre les ministères

fédéraux, même si leur importance sera différente de celle qu'on leur accorde lorsque les modes d'exécution font intervenir des organisations de l'extérieur de l'administration fédérale.

**6.29** Aucune approche n'est idéale dans toutes les circonstances, et les attentes appropriées varieront selon la situation. La coordination est un moyen d'atteindre une fin. Pour certaines fins, la coordination est indispensable, tandis que pour d'autres, elle est avantageuse, mais non essentielle. Comme nous l'avons noté lors de notre examen de 1998 des progrès de la stratégie scientifique et technologique de l'administration fédérale,

l'intensification de la coordination ne permet pas nécessairement de mieux gérer les questions horizontales. À notre avis, la gestion efficace de toute question horizontale importante doit comprendre les éléments suivants : un plan d'action qui permet d'orchestrer les activités pertinentes des ministères et des autres intervenants visant la réalisation des objectifs convenus; un cadre de responsabilisation dont le périmètre déborde le cadre habituel des ministères; un mécanisme conjoint de communication de l'information pour suivre l'évolution des résultats par rapport aux objectifs.

**6.30** Nous décrivons chacune des études de cas à tour de rôle pour souligner les principales pratiques.

## Renouveler la stratégie fédérale en matière de biotechnologie

### Une vieille stratégie soumise à de nouvelles exigences

**6.31** En 1983, l'administration fédérale a annoncé la Stratégie nationale en matière de biotechnologie, une initiative de promotion de la recherche et du développement en matière de biotechnologie. En 1996, cette Stratégie

**Les ministères ont eu recours à une foule de mécanismes pour travailler ensemble.**

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**La biotechnologie  
recoupe les mandats  
et les intérêts de plus  
de 20 ministères et  
organismes.**

était soumise à de nouvelles pressions. Le secteur de la biotechnologie avait gagné rapidement en taille et en maturité et de nouveaux produits commerciaux faisaient leur entrée sur le marché (voir la pièce 6.2). Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes avait demandé une nouvelle approche fédérale à la réglementation de la technologie. De plus, le débat public sur la biotechnologie se corsait, alimenté par des enjeux comme le clonage des animaux, l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et l'approbation de l'hormone de croissance bovine.

**6.32** Qu'on la considère comme une technologie ou comme un ensemble d'enjeux, la biotechnologie recoupe les mandats et les intérêts de plus de 20 ministères et organismes. Industrie Canada était le premier responsable de la Stratégie nationale en matière de biotechnologie, mais d'autres ministères, comme Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada, sont

profondément concernés par les enjeux de la biotechnologie. Par exemple, la responsabilité de la réglementation de la biotechnologie est assumée par quatre organisations (Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans et l'Agence canadienne d'inspection des aliments). Compte tenu du nouveau profil de la biotechnologie, des observateurs de l'extérieur, le Bureau du Conseil privé et les ministères eux-mêmes ont dit avoir des doutes sur la capacité de réponse de la « communauté » de la biotechnologie.

**6.33** En mars 1997, le Cabinet a décidé de redonner de la vigueur à la Stratégie nationale en matière de biotechnologie. Le processus de renouvellement devait inclure un nouveau cadre stratégique et de meilleurs mécanismes de coordination interministérielle. Le processus visait aussi à établir des approches différentes pour donner suite aux nouvelles préoccupations sociales, éthiques et autres, y compris mettre sur pied un comité consultatif regroupant de

**Pièce 6.2**

**Faits et données en matière de  
biotechnologie**

**Ce qu'est la biotechnologie**

La biotechnologie est définie comme étant l'application de la science et de l'ingénierie à l'utilisation directe ou indirecte d'organismes vivants ou encore de parties ou de produits d'organismes dans leurs formes naturelles ou modifiées. À titre d'exemple, mentionnons les vaccins et les trousseaux de diagnostic médical, les plantes tolérantes aux herbicides et les microbes utilisés pour nettoyer les lieux contaminés.

**Ce que l'administration fédérale dépense au chapitre de la biotechnologie**

En 1997-1998, l'administration fédérale a dépensé 314 millions de dollars au chapitre de la biotechnologie. Près des deux tiers de cette somme sont allés à la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. La plus grande partie du reste a été affectée à la recherche interne, principalement par l'intermédiaire du Conseil national de recherches du Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

**La taille de l'industrie de la biotechnologie**

En 1997, 282 entreprises travaillaient en biotechnologie au Canada, leurs ventes atteignant un milliard de dollars. La biotechnologie de la santé humaine occupait 46 p. 100 des entreprises, suivie de la biotechnologie agricole qui en occupait 22 p. 100.

**Le rythme de croissance de la biotechnologie**

On estime que le marché mondial des produits et des services de biotechnologie pourrait plus que doubler, passant de 20 milliards de dollars en 1995 à 50 milliards de dollars en 2005. En mars 1998, 9 800 personnes travaillaient dans le secteur de la biotechnologie au Canada. On estime que ce nombre pourrait passer à 15 800 d'ici 2001.

**Source :** Statistique Canada, Statistique canadienne sur la biotechnologie, 1999

## La biotechnologie recoupe les mandats et les intérêts de plus de 20 ministères et organismes.

était soumise à de nouvelles pressions. Le secteur de la biotechnologie avait gagné rapidement en taille et en maturité et de nouveaux produits commerciaux faisaient leur entrée sur le marché (voir la pièce 6.2). Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes avait demandé une nouvelle approche fédérale à la réglementation de la technologie. De plus, le débat public sur la biotechnologie se corsait, alimenté par des enjeux comme le clonage des animaux, l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et l'approbation de l'hormone de croissance bovine.

**6.32** Qu'on la considère comme une technologie ou comme un ensemble d'enjeux, la biotechnologie recoupe les mandats et les intérêts de plus de 20 ministères et organismes. Industrie Canada était le premier responsable de la Stratégie nationale en matière de biotechnologie, mais d'autres ministères, comme Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada, sont

profondément concernés par les enjeux de la biotechnologie. Par exemple, la responsabilité de la réglementation de la biotechnologie est assumée par quatre organisations (Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans et l'Agence canadienne d'inspection des aliments). Compte tenu du nouveau profil de la biotechnologie, des observateurs de l'extérieur, le Bureau du Conseil privé et les ministères eux-mêmes ont dit avoir des doutes sur la capacité de réponse de la « communauté » de la biotechnologie.

**6.33** En mars 1997, le Cabinet a décidé de redonner de la vigueur à la Stratégie nationale en matière de biotechnologie. Le processus de renouvellement devait inclure un nouveau cadre stratégique et de meilleurs mécanismes de coordination interministérielle. Le processus visait aussi à établir des approches différentes pour donner suite aux nouvelles préoccupations sociales, éthiques et autres, y compris mettre sur pied un comité consultatif regroupant de

### Pièce 6.2

#### Faits et données en matière de biotechnologie

##### Ce qu'est la biotechnologie

La biotechnologie est définie comme étant l'application de la science et de l'ingénierie à l'utilisation directe ou indirecte d'organismes vivants ou encore de parties ou de produits d'organismes dans leurs formes naturelles ou modifiées. À titre d'exemple, mentionnons les vaccins et les trousseaux de diagnostic médical, les plantes tolérantes aux herbicides et les microbes utilisés pour nettoyer les lieux contaminés.

##### Ce que l'administration fédérale dépense au chapitre de la biotechnologie

En 1997-1998, l'administration fédérale a dépensé 314 millions de dollars au chapitre de la biotechnologie. Près des deux tiers de cette somme sont allés à la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. La plus grande partie du reste a été affectée à la recherche interne, principalement par l'intermédiaire du Conseil national de recherches du Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

##### La taille de l'industrie de la biotechnologie

En 1997, 282 entreprises travaillaient en biotechnologie au Canada, leurs ventes atteignant un milliard de dollars. La biotechnologie de la santé humaine occupait 46 p. 100 des entreprises, suivie de la biotechnologie agricole qui en occupait 22 p. 100.

##### Le rythme de croissance de la biotechnologie

On estime que le marché mondial des produits et des services de biotechnologie pourrait plus que doubler, passant de 20 milliards de dollars en 1995 à 50 milliards de dollars en 2005. En mars 1998, 9 800 personnes travaillaient dans le secteur de la biotechnologie au Canada. On estime que ce nombre pourrait passer à 15 800 d'ici 2001.

Source : Statistique Canada, Statistique canadienne sur la biotechnologie, 1999



nombreux intervenants. À la suite des consultations du printemps de 1998, la nouvelle Stratégie canadienne en matière de biotechnologie a été annoncée le 6 août 1998. À ce moment-là, le gouvernement a reconnu que la Stratégie n'était pas complète et s'est engagé à prendre d'autres mesures, notamment à élaborer des plans d'action concrets.

**6.34** Notre étude de la Stratégie porte sur deux grands aspects du processus de renouvellement : les consultations qui ont conduit à l'annonce de la Stratégie et les nouveaux mécanismes de coordination interministérielle qui ont été établis peu après l'annonce. Nos travaux ont porté sur le secrétariat récemment mis sur pied aux termes de la Stratégie ainsi que sur les sept principaux ministères intéressés par la biotechnologie (Industrie Canada, Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans et Affaires étrangères et Commerce international Canada). L'Agence canadienne d'inspection des aliments a également joué un rôle en qualité de membre du portefeuille d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

**6.35** Nous n'avons pas examiné en détail ce qui s'est passé après janvier 1999, mais nous reconnaissons que plusieurs mesures importantes ont été prises depuis lors. Des énoncés de politique communs ont été élaborés, des mémoires au Cabinet ont été rédigés et les fonds disponibles ont été accrus. Par exemple, le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie appuie la recherche ministérielle (voir la pièce 6.3). Des fonds supplémentaires de 55 millions de dollars ont été affectés à la recherche fédérale en génomique dans le budget de 1999. Dans le budget de 2000, 160 millions de dollars de plus ont été consacrés à la recherche en génomique et 90 millions de dollars ont été prévus pour améliorer la capacité de réglementation de l'administration fédérale. Une évaluation approfondie de ces programmes serait

prématurée; elle n'avait d'ailleurs pas été incluse dans la présente vérification.

### **La consultation a jeté les fondements de la nouvelle stratégie**

**6.36** Lorsqu'on a décidé de renouveler la Stratégie, le Groupe de travail sur la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie s'est vu confier la coordination du processus. Industrie Canada a fourni la plus grande part des ressources financières (29 p. 100), a fourni le personnel et a hébergé le Groupe de travail. D'autres ministères ont contribué financièrement et fourni des ressources humaines dans le cadre de détachements.

**6.37 Consultation précipitée.** En août 1997, on a établi un calendrier ambitieux en vue de produire une stratégie renouvelée pour le Cabinet avant juin 1998. Les ministères ont eu de la difficulté à s'entendre sur l'approche à adopter et sur la formulation du document de consultation. En fin de compte, plusieurs différents mécanismes de consultation publique ont été combinés, notamment : des tables rondes dirigées par le Groupe de travail; des consultations sectorielles discrètes menées par les ministères; des groupes de discussion; et des discussions avec des représentants provinciaux. Les difficultés éprouvées au départ ont raccourci les délais d'exécution de la consultation, ce qui a influé sur le nombre de participants et sur la mesure dans laquelle ils ont pu examiner les documents avant les séances de consultation. Certains participants avaient l'impression que la consultation était « tenue davantage pour la forme que pour le fond ».

**6.38** Les tables rondes ont contribué à l'atteinte de l'un des objectifs premiers : valider l'approche énoncée dans le document de consultation. Les participants ont été choisis pour refléter des intérêts variés et les discussions ont porté sur trois sujets : le cadre stratégique général, les relations hiérarchiques du nouveau comité consultatif et les

**Beaucoup de participants aux consultations sur la nouvelle Stratégie canadienne en matière de biotechnologie espéraient fortement qu'une consultation plus approfondie et plus exhaustive suivrait.**





mécanismes de consultation du public. La plupart des participants aux tables rondes étaient satisfaits des ateliers; toutefois, certains intervenants clés étaient mécontents de l'approche globale et du manque de profondeur de la consultation. Beaucoup de participants espéraient fortement qu'une consultation plus approfondie et plus exhaustive suivrait.

**6.39** La nouvelle Stratégie a été préparée pour le Cabinet, comme prévu. La Stratégie a été terminée à temps surtout en raison de l'orientation claire donnée par la haute direction, du nombre limité d'objectifs (qui étaient aussi

réalistes), de la division des responsabilités entre le Groupe de travail et les ministères et de la bonne coordination assurée par le Groupe de travail et un groupe de gestion interministériel.

**De nouveaux mécanismes ont été élaborés pour la gestion des questions horizontales**

**6.40** L'un des objectifs du processus de renouvellement était d'élaborer des mécanismes interministériels améliorés. Ceux-ci devaient permettre de surveiller la mise en oeuvre de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et d'assurer,

### Pièce 6.3

#### Projets appuyés par le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie

Le Fonds dispose de 9,5 millions de dollars par année sur la période de trois ans allant de 1999-2000 à 2001-2002. Trente-deux éléments sont financés, ce qui comprend une affectation annuelle de trois millions de dollars pour le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie ainsi que des fonds pour les communications et les nouvelles questions qui relèvent du Secrétariat. Une grande partie de l'allocation au Secrétariat sert à soutenir le nouveau Comité consultatif canadien de la biotechnologie. Au nombre des projets de recherche se trouvent les suivants :

- Cultures transgéniques résistant aux herbicides : risques environnementaux et danger de nouveaux problèmes de mauvaises herbes au Canada;
- Effets des protéines insecticides dans les plantes transgéniques sur les organismes non ciblés;
- Étiquetage, sensibilisation du public et réponse aux besoins d'information sur les produits dans le domaine de la biotechnologie alimentaire;
- Élaboration de normes nationales pour l'évaluation de la santé et de la sécurité des animaux transgéniques;
- Promotion du développement, de l'application et de l'acceptation, par le public, des technologies de biorestauration à base de plantes pour l'assainissement des lieux contaminés au Canada;
- Risques environnementaux liés à la résistance des plantes transgéniques aux insectes dans les conditions naturelles canadiennes;
- Réponse aux défis posés par la politique en matière de commerce international et amélioration de l'accès au marché pour les produits de la biotechnologie agricole canadienne;
- Intendance internationale : amélioration des capacités dans les pays en développement;
- Évaluation des risques pour l'environnement et la salubrité des aliments posés par les poissons transgéniques;
- Évaluation des risques et avantages réels liés aux produits de la biotechnologie par opposition à la manière dont ils sont perçus;
- Plan de travail triennal pour le groupe de travail interministériel sur l'éthique et la confiance du public dans la biotechnologie;
- Biotechnologie au service d'une production industrielle plus propre et des changements climatiques;
- Proposition en vue d'un programme statistique sur la biotechnologie;
- Développement de la capacité du Canada d'évaluer la sécurité environnementale des produits forestiers dérivés de la biotechnologie.

Source : Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie

mécanismes de consultation du public. La plupart des participants aux tables rondes étaient satisfaits des ateliers; toutefois, certains intervenants clés étaient mécontents de l'approche globale et du manque de profondeur de la consultation. Beaucoup de participants espéraient fortement qu'une consultation plus approfondie et plus exhaustive suivrait.

**6.39** La nouvelle Stratégie a été préparée pour le Cabinet, comme prévu. La Stratégie a été terminée à temps surtout en raison de l'orientation claire donnée par la haute direction, du nombre limité d'objectifs (qui étaient aussi

réalistes), de la division des responsabilités entre le Groupe de travail et les ministères et de la bonne coordination assurée par le Groupe de travail et un groupe de gestion interministériel.

**De nouveaux mécanismes ont été élaborés pour la gestion des questions horizontales**

**6.40** L'un des objectifs du processus de renouvellement était d'élaborer des mécanismes interministériels améliorés. Ceux-ci devaient permettre de surveiller la mise en oeuvre de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et d'assurer,

**Pièce 6.3**

**Projets appuyés par le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie**

Le Fonds dispose de 9,5 millions de dollars par année sur la période de trois ans allant de 1999-2000 à 2001-2002. Trente-deux éléments sont financés, ce qui comprend une affectation annuelle de trois millions de dollars pour le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie ainsi que des fonds pour les communications et les nouvelles questions qui relèvent du Secrétariat. Une grande partie de l'allocation au Secrétariat sert à soutenir le nouveau Comité consultatif canadien de la biotechnologie. Au nombre des projets de recherche se trouvent les suivants :

- Cultures transgéniques résistant aux herbicides : risques environnementaux et danger de nouveaux problèmes de mauvaises herbes au Canada;
- Effets des protéines insecticides dans les plantes transgéniques sur les organismes non ciblés;
- Étiquetage, sensibilisation du public et réponse aux besoins d'information sur les produits dans le domaine de la biotechnologie alimentaire;
- Élaboration de normes nationales pour l'évaluation de la santé et de la sécurité des animaux transgéniques;
- Promotion du développement, de l'application et de l'acceptation, par le public, des technologies de biorestauration à base de plantes pour l'assainissement des lieux contaminés au Canada;
- Risques environnementaux liés à la résistance des plantes transgéniques aux insectes dans les conditions naturelles canadiennes;
- Réponse aux défis posés par la politique en matière de commerce international et amélioration de l'accès au marché pour les produits de la biotechnologie agricole canadienne;
- Intendance internationale : amélioration des capacités dans les pays en développement;
- Évaluation des risques pour l'environnement et la salubrité des aliments posés par les poissons transgéniques;
- Évaluation des risques et avantages réels liés aux produits de la biotechnologie par opposition à la manière dont ils sont perçus;
- Plan de travail triennal pour le groupe de travail interministériel sur l'éthique et la confiance du public dans la biotechnologie;
- Biotechnologie au service d'une production industrielle plus propre et des changements climatiques;
- Proposition en vue d'un programme statistique sur la biotechnologie;
- Développement de la capacité du Canada d'évaluer la sécurité environnementale des produits forestiers dérivés de la biotechnologie.

Source : Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie

dans l'ensemble du gouvernement, une gestion rapide, adaptée et coordonnée des questions horizontales en matière de biotechnologie. Nous avons examiné les mécanismes mis en place peu après l'annonce de la Stratégie pour déterminer s'ils affichaient les caractéristiques d'une coordination interministérielle efficace et pour déterminer si des fondements solides avaient été jetés pour la mise en oeuvre.

#### **6.41 Nouvelles structures de gestion.**

Le Groupe de travail est devenu un nouveau point de convergence des activités, à savoir le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie. On y trouve une nouvelle équipe de ministres (dont la coordination est assurée par le ministre de l'Industrie), un comité de sous-ministres, un comité de sous-ministres adjoints et un ensemble de groupes de travail. L'autre élément clé de la Stratégie a été la création d'un comité consultatif indépendant, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie. La nomination des membres du Comité a été annoncée en septembre 1999, plus tard que prévu. Ce Comité a été formé pour engager un [traduction] « dialogue avec les Canadiens » au sujet des grands enjeux sociaux, de santé et d'éthique et pour conseiller les ministres chargés de la Stratégie.

**6.42 Bureaucratie plus lourde.** Ces nouvelles structures nous préoccupent beaucoup. Contrairement à l'intention de départ, qui était de rationaliser la structure des comités, le nombre de comités et de groupes de travail est passé de 15 à 30 avec l'avènement de la nouvelle Stratégie. (D'autres comités ont été ultérieurement créés pour étudier l'étiquetage éventuel des aliments génétiquement modifiés.) Certains représentants ont déclaré ne pas connaître tous les comités et groupes de travail. Le Secrétariat lui-même n'a pas été en mesure de nous fournir une liste complète des membres des comités ni les calendriers des réunions. Alors que certains comités principaux se réunissent

régulièrement et font progresser leurs dossiers, on nous a aussi dit que, pour certains représentants et certains organismes, la structure de la nouvelle Stratégie nuisait à la communication.

#### **6.43 Rôles et responsabilités flous.**

Les rôles de la nouvelle équipe de ministres ne sont pas clairs. (Ce n'est qu'en février 2000 que l'équipe s'est réunie pour la première fois.) Il y a incertitude quant à la distinction entre les responsabilités de cette équipe et celles des ministères responsables. Les représentants nous ont aussi dit que les lignes de démarcation entre les responsabilités du Secrétariat et celles des ministères responsables ne sont pas bien définies.

**6.44 Faiblesses administratives.** Le nouveau Secrétariat sert plusieurs maîtres et est aux prises avec de nombreuses demandes. Nous nous attendions à ce que le Secrétariat, en tant que point de convergence pour la politique en matière de biotechnologie, suive le cheminement de l'information entre les ministères et à ce qu'il tienne des dossiers exacts et à jour. Durant notre vérification, le Secrétariat n'a pas été en mesure de nous fournir la documentation de base, comme un jeu complet de procès-verbaux des réunions du comité de sous-ministres, un organigramme indiquant les liens hiérarchiques et de l'information au sujet de la contribution financière de différents ministères au processus de renouveau. Nous nous demandons si le Secrétariat est capable de fournir aux ministères des informations exactes et à jour et d'administrer convenablement le Fonds de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.

**6.45 Le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie devrait prendre immédiatement des mesures pour combler les lacunes dans ses procédés administratifs de base et dans la gestion des dossiers.**

Certains représentants ont déclaré ne pas connaître tous les comités et groupes de travail qui relèvent de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie.

**Le Parlement et les autres Canadiens doivent savoir ce que l'administration a l'intention de faire en ce qui concerne la biotechnologie et ils doivent être informés des progrès réalisés.**

**Réponse conjointe du Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et des ministères :** Le Secrétariat de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et la communauté interministérielle ont entrepris un certain nombre de projets dans le cadre de leurs travaux courants pour renforcer les pratiques et régler les situations causant problème, notamment :

- une évaluation de la structure des groupes de travail liés à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie;
- une étude de la structure organisationnelle du Secrétariat et de ses ressources;
- la mise en application d'un système amélioré de gestion des dossiers;
- la mise en place, en ce qui touche le Fonds de la Stratégie, d'un système de rapports financiers appuyant la prise de décision et les activités de rapport de la direction.

**6.46** Lorsque la nouvelle Stratégie a été annoncée, en août 1998, elle contenait dix thèmes ainsi que des interventions possibles. Ces thèmes allaient du renforcement de la confiance et de la sensibilisation du public jusqu'à la réglementation visant à protéger la santé et l'environnement et au développement des ressources humaines. Les participants aux tables rondes ont demandé l'adoption d'une approche stratégique pour le développement de la biotechnologie au Canada. Cela inclut la formulation d'un plan d'action contenant des objectifs mesurables précis ainsi que l'évaluation et le suivi des progrès réalisés en vue d'atteindre ces objectifs. Lorsque la Stratégie a été annoncée, le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer un plan d'action concret pour chacun des dix thèmes. Nous croyons que le Parlement et les autres Canadiens doivent savoir ce que l'administration a l'intention de faire en ce qui concerne la biotechnologie et qu'ils doivent être informés des progrès réalisés.

**6.47** Les ministères participant à la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie devraient élaborer les plans d'action concrets qu'ils ont promis pour la mise en oeuvre des objectifs stratégiques, y compris des objectifs mesurables précis. Ils devraient aussi décrire leur plan pour le suivi et le rapport des progrès réalisés en vue d'atteindre ces objectifs ainsi que leurs plans d'évaluation pour la Stratégie dans son ensemble.

**Réponse conjointe des ministères :** Les ministères participants élaboreront et publieront, plus tard cette année, un rapport biennal portant sur les progrès de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie à ce jour, et sur les plans d'avenir. La première étape de la mise en oeuvre de la Stratégie s'articule autour de deux des thèmes d'action concertée retenus dans le cadre des consultations publiques : le renforcement du régime de réglementation et l'amélioration de la capacité de recherche. Les budgets fédéraux de février 1999 et de février 2000 ont réservé, dans les finances de l'État, des fonds pour des projets dans ces domaines, et des cadres d'évaluation seront préparés pour ces projets. En outre, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie a publié son plan de travail pluriannuel et un comité d'experts scientifiques, sous l'autorité de la Société royale du Canada, doit prochainement évaluer les besoins scientifiques auxquels le régime de réglementation devra répondre à l'avenir.

Un cadre d'évaluation, qui cerne les principaux éléments d'un plan d'évaluation, a été mis au point pour la Stratégie dans son ensemble. Le comité de sous-ministres adjoints de la biotechnologie recevra, d'ici décembre 2000, un plan de ressources et un échéancier actuellement en voie de préparation.

La Stratégie repose essentiellement sur des notions de transparence et de responsabilité publique. Le Secrétariat de

*la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie et les ministères chargés de dossiers en biotechnologie maintiennent des sites Web et utilisent d'autres moyens de communication afin de diffuser de l'information sur leurs activités. On continuera cependant de multiplier ces efforts. De plus, le Comité consultatif canadien de la biotechnologie engagera bientôt les citoyens canadiens dans un dialogue sur la biotechnologie dans le cadre de ses travaux visant à fournir des conseils au gouvernement.*

## **Appuyer les activités des Premières nations dans le domaine de la foresterie**

**De nouvelles relations de travail étaient nécessaires**

**6.48** Beaucoup de communautés des Premières nations sont aux prises avec des défis de taille. En raison des taux de chômage élevés, des populations en croissance rapide et des pressions sociales, il est essentiel de créer des débouchés économiques. En outre, avec la moitié de la population âgée de moins de 25 ans, beaucoup de jeunes gens ne sont pas encore arrivés sur le marché du travail.

**6.49** Les régions boisées appartenant aux Premières nations constituent l'un des principaux atouts sur lesquels elles peuvent miser pour créer de nouveaux débouchés. On trouve environ 1,4 million d'hectares de terrains forestiers productifs dans les réserves. Environ 240 Premières nations ont dans leur réserve plus de 1 000 hectares de terres qui pourraient servir à des fins de développement forestier. Compte tenu du règlement futur des revendications territoriales, la superficie de terres forestières sous le contrôle des Premières nations augmentera encore.

**6.50** L'administration fédérale a d'abord appuyé le développement forestier des Premières nations par

l'intermédiaire des ententes fédérales-provinciales de développement régional de 1984. Le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes, administré par le Service canadien des forêts, a surtout mis l'accent sur la réhabilitation et sur l'élaboration de plans de gestion des forêts des réserves. La décision de mettre fin au Programme a été annoncée en 1993 et réaffirmée dans le budget de 1995.

**6.51** À la suite des pressions exercées par les Premières nations et d'une évaluation de programme effectuée par Affaires indiennes et du Nord Canada, les ministres des Ressources naturelles et des Affaires indiennes et du Nord canadien ont décidé de financer conjointement un nouveau programme de foresterie pour les Premières nations, qui mettrait l'accent sur l'amélioration des capacités. Le Service canadien des forêts n'était pas en mesure de financer lui-même le Programme, car l'Examen des programmes avait entraîné une réduction de son budget, le faisant passer de 220,9 millions de dollars en 1994-1995 à 95,6 millions de dollars en 1997-1998. Le Service canadien des forêts pouvait fournir les compétences techniques et assurer l'exécution du Programme à l'échelle régionale; Affaires indiennes et du Nord Canada fournirait la plus grande partie des fonds. L'entente entre les deux ministères a été officialisée sous forme de protocole d'entente en 1996, lequel établissait des rôles clairs et complémentaires pour les deux ministères.

**6.52** La présente étude de cas porte sur l'efficacité de la coordination entre Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada et sur les résultats de cette coordination. Même si plusieurs ministères sont essentiels à la multiplication des débouchés pour les peuples autochtones (par exemple, Industrie Canada et Développement des ressources humaines Canada), nous avons concentré nos travaux sur les deux signataires du protocole d'entente.

**Les régions boisées appartenant aux Premières nations constituent l'un des principaux atouts sur lesquels elles peuvent miser pour créer de nouveaux débouchés.**





La réserve de la tribu des Blood, dans le sud-ouest de l'Alberta, est la plus grande réserve au Canada, couvrant une superficie totale d'environ 145 000 hectares. Le financement a favorisé l'élaboration d'une stratégie de gestion des forêts de la réserve, y compris une étude de l'utilisation traditionnelle des terres et l'embauche d'étudiants autochtones pour l'été à qui l'on a demandé de contribuer à préparer l'inventaire des sites archéologiques. Un autre projet exécuté en Alberta a jumelé un cours de lutte contre les incendies de forêt à une formation pour l'industrie en vue d'accroître les possibilités d'emploi stable au sein de la réserve (voir le paragraphe 6.49).



Le financement a été appliqué aux opérations de foresterie partout au Canada. Le Programme a accru la capacité technique des Premières nations d'oeuvrer dans des secteurs comme la sylviculture, la plantation d'arbres, la construction de structures en bois rond et l'exploitation de pépinières. Il a aussi permis la réalisation d'études de faisabilité d'entreprises et la prestation de cours de technicien en système d'information géographique (voir le paragraphe 6.53).

**Source :** Les photographies sont utilisées avec la permission du Programme de foresterie des Premières nations

## Les ministères ont établi des objectifs et des rôles clairs

**6.53 Objectifs clairs.** Le Programme de foresterie des Premières nations vise à « améliorer les conditions économiques des collectivités d'Indiens inscrits en tenant compte des principes de l'aménagement forestier durable ». Les objectifs du Programme ont été précisés dans le protocole d'entente et visaient principalement à rendre les Premières nations plus aptes à exploiter des entreprises axées sur les ressources forestières et à y prendre part, à accroître la coopération et les partenariats avec les Premières nations, à examiner la faisabilité des mécanismes de financement du développement forestier chez les Premières nations et à améliorer la capacité des Premières nations de gérer les forêts des réserves de façon durable.

**6.54 Structure de gestion souple.** La structure de gestion du Programme est organisée de manière à ce que celui-ci puisse être exécuté avec souplesse. Le Comité de gestion national comprend un représentant d'Affaires indiennes et du Nord Canada, un représentant du Service canadien des forêts et un représentant des Premières nations. (Celui-ci a été choisi par les représentants des Premières nations siégeant sur les comités de gestion provinciaux-territoriaux.) Le Comité de gestion national s'occupe de la direction générale du Programme et donne des conseils aux comités de gestion provinciaux-territoriaux.

**6.55** De leur côté, les comités de gestion provinciaux-territoriaux s'occupent de l'administration, de la gestion et de la mise en oeuvre du Programme. La composition des comités varie d'une province à l'autre. Par exemple, sept comités comptent un représentant provincial ou territorial. À l'origine, les Premières nations ont refusé de siéger directement sur le comité de gestion du Québec.

**6.56** Le troisième élément de la structure de gestion, le Groupe consultatif des comités de gestion provinciaux-territoriaux, a été ajouté après la signature du protocole d'entente. Depuis, il s'est transformé en un atelier de travail annuel, qui permet aux membres des comités de gestion provinciaux-territoriaux d'échanger des expériences et des pratiques exemplaires et de dialoguer avec des collègues de partout au pays. Cet atelier fournit aussi aux Premières nations l'occasion de discuter du Programme et de recommander au Comité de gestion national les modifications et les améliorations qui devraient être apportées au Programme.

**6.57** Les rôles et les responsabilités des deux ministères signataires, tant au niveau national que provincial-territorial, sont expliqués en détail dans un manuel de normes et de procédures. Grâce à la souplesse de cette structure et à la participation du Service canadien des forêts et des Premières nations, les décisions sont prises ouvertement et elles sont appuyées par les principaux intervenants.

**6.58** Il y a eu coordination dès le départ parce que la haute direction appuyait fermement les objectifs du Programme. Les ministères ont bien collaboré au sein des comités de gestion, tant au niveau national qu'au niveau provincial-territorial.

**6.59** Le Programme avait aussi été conçu pour être un partenariat avec les Premières nations, faisant intervenir celles-ci tant à titre d'agents d'exécution du Programme qu'à titre de bénéficiaires du Programme. Les Premières nations ont maintes fois souligné (comme l'a fait le vérificateur général dans des rapports antérieurs) à quel point il était important pour elles de déterminer elles-mêmes leurs priorités et leurs besoins. Leur participation, ainsi que celle d'autres groupes d'intérêts, a été essentielle à une mise en oeuvre crédible du Programme.

Les Premières nations devaient contribuer financièrement aux coûts du projet et obtenir si possible des fonds supplémentaires du secteur privé.

#### **L'appui des autres organisations a dépassé les attentes**

**6.60** Dans l'ensemble, les responsables du Programme ont réussi à trouver des fonds supplémentaires pour compléter les ressources fournies directement au Programme (voir la pièce 6.4). Les fonds obtenus d'autres sources ont dépassé de 21 millions de dollars les niveaux prévus pour les trois premières années du Programme. On nous a informés que cette tendance s'était maintenue une quatrième année.

**6.61** Une partie importante de ces ressources supplémentaires (3,3 millions de dollars sur les trois premières années) est venue d'autres ministères fédéraux (en particulier Développement des ressources humaines Canada et Industrie Canada, par l'intermédiaire d'Entreprise autochtone Canada) et d'autres programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada (comme le Programme de négociation de l'accès aux ressources). Cela laisse croire que, si le Programme de foresterie des Premières nations est prolongé au-delà des cinq années pour lesquelles il était prévu, les représentants des ministères et des programmes qui ont fourni des ressources supplémentaires devraient participer à son remaniement de manière à ce que le Programme fonctionne comme un ensemble intégré visant à procurer à ses clients les meilleurs résultats possibles.

**6.62** Le rapport d'évaluation provisoire du Programme (qui était exigé dans le protocole d'entente) indique qu'une plus grande coordination est nécessaire entre les programmes connexes. On y recommande plus précisément d'accroître la compatibilité entre les programmes. Cela devrait faciliter la transition que vivront les « clients » au moment où ils passeront du Programme de foresterie des

**La structure de gestion du Programme de foresterie des Premières nations est organisée de manière à ce que le Programme puisse être exécuté avec souplesse.**

**Les responsables du Programme de foresterie des Premières nations ont réussi à trouver des fonds supplémentaires.**

**Il faut surveiller les résultats tant au niveau du Programme de foresterie des Premières nations qu'au niveau des projets individuels.**

Premières nations à d'autres programmes. Cela devrait aussi permettre de rationaliser l'administration et la surveillance afin que les clients puissent répondre aux exigences de plus d'une source de financement sans crouler sous la charge de travail.

**6.63** Même si l'on est parvenu à trouver facilement d'autres ressources, le Programme pourrait être victime de son propre succès. Les attentes des Premières nations sont grandes, mais le nombre et la valeur des propositions a chuté au cours des trois dernières années. On nous a dit que cette situation est partiellement attribuable au fait qu'on a l'impression que les fonds sont limités et que la demande de financement est élevée.

**Les ministères ont l'occasion de repenser leur approche**

**6.64** L'information qui permettrait de tirer des leçons du passé est limitée. Même si le Programme de foresterie des Premières nations a bien réussi à trouver des fonds de contrepartie et même si le Programme suscite un intérêt considérable, il faut assurer un suivi plus serré pour déterminer si le Programme obtient réellement les résultats escomptés.

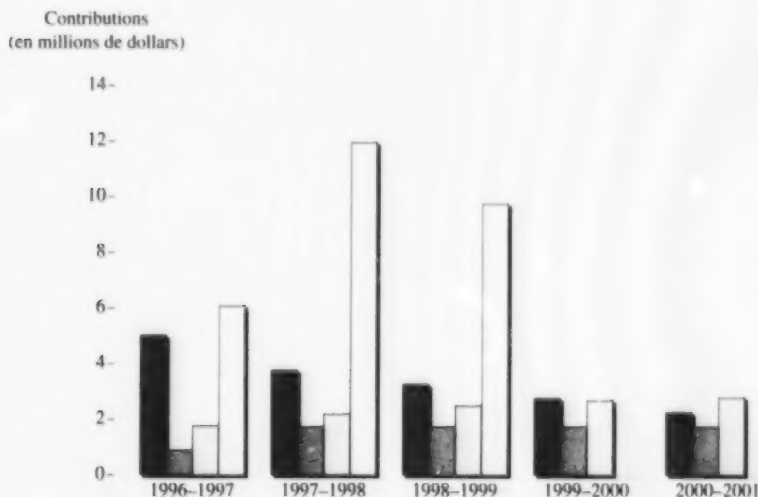
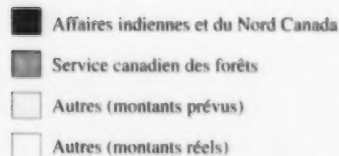
On ne fait pas systématiquement le suivi des incidences à long terme du Programme. Il faut surveiller les résultats, tant au niveau du Programme qu'au niveau des projets individuels, pour faire en sorte que tous les partenaires puissent déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

**6.65** L'examen provisoire du Programme a permis de conclure que les résultats escomptés ne seront pas atteints : les Premières nations ne seront pas en mesure d'assumer l'entière responsabilité des activités des programmes de foresterie d'ici le 31 mars 2001. L'affectation annuelle de fonds à 609 bandes étant passé de 5,9 millions de dollars en 1996-1997 à 4,0 millions de dollars en 2000-2001, il se pourrait que l'objectif d'autonomie complète du programme sur un horizon de cinq ans ait été trop ambitieux.

**6.66** La complémentarité des rôles et la délimitation précise des fonctions, des responsabilités et des processus ont contribué à une relation de travail efficace entre les ministères signataires et les principales parties intéressées. Plusieurs participants ont laissé entendre que ce modèle de prestation de programme pourrait être appliqué à d'autres programmes des Premières nations.

**Pièce 6.4**

**Contributions au Programme de foresterie des Premières nations**



Source : Service canadien des forêts

Le cas échéant, les responsables devront veiller à ce que les programmes reflètent clairement les priorités des Premières nations et reconnaissent la complexité et la nature changeante de la relation entre les Premières nations, le gouvernement et la société canadienne.

## Écologiser les achats au sein de l'administration fédérale

### L'approvisionnement a des répercussions environnementales et économiques considérables

**6.67** De nombreux gouvernements dans le monde entier ont reconnu qu'ils peuvent promouvoir le développement durable en réduisant leur consommation et en créant une demande de produits et de services qui ont une incidence moindre sur l'environnement. Au Canada, les dépenses de l'administration fédérale (achats de produits et de services) qui pourraient être « écologisées » ont dépassé 14 milliards de dollars en 1998-1999 (voir la pièce 6.5).

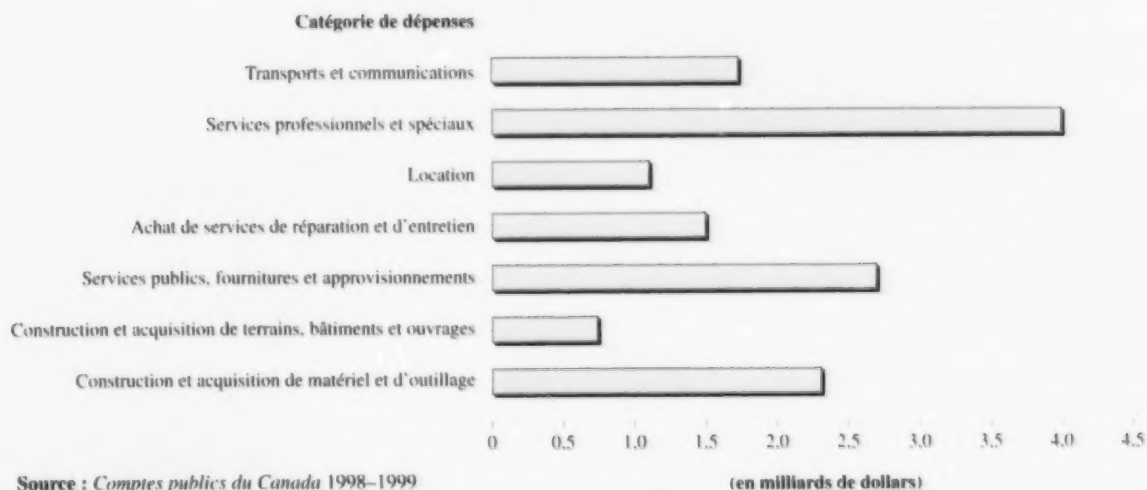
**6.68** L'écologisation de l'approvisionnement fédéral peut donner lieu à des avantages environnementaux directs considérables, notamment la réduction de l'énergie utilisée, de l'eau consommée ainsi que des déchets solides et des émissions produits. En achetant des biens et des services qui ne contiennent pas de substances nocives, l'administration fédérale peut réduire les coûts de l'élimination des déchets dangereux, réduire au minimum les risques et les coûts liés aux déversements et réduire les passifs éventuels liés aux lieux contaminés. Étant donné que l'administration fédérale est l'acheteur le plus important au Canada, elle peut aussi contribuer à fixer les normes pour les autres acheteurs du secteur public et du secteur privé.

**6.69** L'administration fédérale n'optimisera pas la valeur de ses achats à moins que les ministères n'adoptent une approche coordonnée et ne fassent un usage efficace des offres permanentes et des ristournes. Les agents d'approvisionnement et les fournisseurs éventuels doivent recevoir un message

Si l'administration fédérale veut réaliser des économies d'échelle et éviter le manque d'uniformité, il lui faut une coordination centrale.

Pièce 6.5

### Dépenses fédérales qui pourraient être écologisées



clair et uniforme. À notre avis, si l'administration veut réaliser ces économies d'échelle et éviter le manque d'uniformité, il lui faut une coordination centrale.

**6.70** La présente étude de cas porte sur la façon dont les ministères ont travaillé ensemble pour réduire l'incidence environnementale de leurs achats. L'approvisionnement intéresse tous les ministères. Toutefois, notre vérification n'a porté que sur trois grands intervenants, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Environnement Canada.

**L'administration fédérale a souvent essayé de coordonner l'approvisionnement**

**6.71 Le programme de Choix environnemental.** Au cours des dix dernières années, nombreuses ont été les tentatives visant à inciter les ministères et les organismes à adopter des pratiques d'écologisation de l'approvisionnement. En 1988, Environnement Canada a lancé le programme de Choix environnemental, conçu pour aider les acheteurs à reconnaître les produits « écologiques » en marquant ces derniers de l'Éco-Logo<sup>MC</sup>. En 1995, une entreprise indépendante a été embauchée à contrat pour exécuter le programme. Ce programme peut favoriser la coordination en fournissant aux agents d'approvisionnement fédéraux une base de sélection commune. Même si l'on a réussi à certifier une foule de produits, l'utilisation générale de l'Éco-Logo<sup>MC</sup> a été relativement limitée.

**6.72 Gérance de l'environnement.** Dans le cadre du *Plan vert* de 1990, l'administration fédérale a introduit le Code de gérance de l'environnement pour notamment « veiller à ce que les considérations environnementales soient intégrées dans les politiques et les pratiques en vigueur pour les achats du gouvernement. » Le Bureau fédéral de la

gérance de l'environnement, important mécanisme de coordination pour la mise en oeuvre du Code, a été fermé en 1997.

**6.73** En 1995, le Comité fédéral sur les systèmes de gestion environnementale a été créé. Une partie importante de son rôle est de « faire preuve de leadership dans l'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement qui favorisent le développement durable et soutiennent les engagements pris aux termes du Code de gérance de l'environnement ». Le Comité a procuré aux ministères un moyen d'échanger de l'information au sujet des systèmes de gestion environnementale et d'autres questions connexes, mais il a prêté relativement peu d'attention à l'approvisionnement.

**6.74 Partenariat en matière de responsabilisation environnementale.** Le Partenariat en matière de responsabilisation environnementale est une entente entre Environnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor qui a été signée en 1992 en vue d'améliorer la coordination et l'échange d'information sur l'écologisation des opérations. En 1994, un comité de sous-ministres a demandé aux signataires de travailler avec les ministères en vue d'établir un plan de travail pour l'écologisation de l'approvisionnement, plan qui devait comprendre des objectifs et des indicateurs collectifs clairs. Le Partenariat n'existe plus. À la lumière de toutes ces initiatives, on constate que l'administration fédérale n'a appuyé l'écologisation de l'approvisionnement que de façon sporadique.

**Le manque de coordination subsiste, mais il y a des signes prometteurs**

**6.75 Politiques absentes ou qui manquent d'uniformité.** Les directives actuelles du Conseil du Trésor sur l'approvisionnement offrent des orientations très générales au sujet de l'inclusion des facteurs environnementaux dans les décisions d'achat. Certains

**L'administration fédérale n'a appuyé l'écologisation de l'approvisionnement que de façon sporadique.**



ministères ont reconnu que l'écologisation de leurs opérations était « purement et simplement obligatoire » et ils sont allés plus loin que les directives du Conseil du Trésor pour préparer des politiques plus détaillées sur l'approvisionnement; cependant, les approches manquent d'uniformité et la plupart des ministères ne disposent pas de politiques à cet égard. Il s'agit clairement d'un secteur qui profiterait d'une coordination efficace.

#### **6.76 Priorités et cibles incohérentes.**

Nous avons examiné les premières stratégies de développement durable et constaté que 82 p. 100 des ministères y avaient inclus des objectifs et des mesures pour l'écologisation de l'approvisionnement. Au nombre des mesures se trouvaient les suivantes : élaborer des guides sur les achats, tracer des procédures et des protocoles dans leurs grandes lignes et préparer de l'information sur les ressources et des outils. Les ministères ayant établi différentes priorités et cibles, l'absence de coordination risque fort d'entraîner des chevauchements inutiles entre les ministères.

#### **6.77 Rôles et responsabilités flous.**

Nous avons constaté qu'aucun ministère ne se considère comme étant l'organisme responsable de l'élaboration d'une démarche fédérale plus cohérente et plus uniforme pour l'écologisation de l'approvisionnement. D'après les ministères, le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor est d'établir une vision stratégique pour le gouvernement. À un atelier tenu en 1998, les ministères ont conclu que le succès dépendait d'un solide leadership de la part de l'organisme central dans l'élaboration et la coordination des politiques. Par contre, selon ses représentants, le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor en est un de facilitation, c'est-à-dire d'aide aux ministères responsables pour qu'ils clarifient les résultats attendus et de conseils sur le processus de coordination. D'après le Secrétariat du Conseil du

Trésor, c'est à Environnement Canada que revient la responsabilité de cet enjeu. Sans responsabilisation claire, il est fort risqué que rien ne soit fait.

**6.78** Dans le chapitre 2 du présent rapport, nous examinons les progrès réalisés par les ministères en vue de l'écologisation de tous les aspects de leurs opérations. Nous documentons plusieurs enjeux d'importance, entre autres le manque de leadership, l'absence d'uniformité dans les approches des ministères et l'incompatibilité des mesures du progrès.

#### **6.79 Nouvelles initiatives.**

Quatre initiatives distinctes, qui pourraient faire avancer l'écologisation de l'approvisionnement, ont été lancées en 1999. Premièrement, dans le cadre de l'engagement touchant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada dirigent l'initiative fédérale « commencer chez soi » qui vise la mise en oeuvre de pratiques d'achat qui tiennent compte de l'efficacité énergétique et des répercussions des achats sur les émissions de gaz à effet de serre. Cette initiative prévoit notamment l'achat d'énergie écologique. Deuxièmement, aux fins de la planification coordonnée du développement durable, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'occupe d'une initiative qui vise à rendre les opérations gouvernementales durables et qui tient compte de l'approvisionnement. Troisièmement, le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés a recommandé la création d'un groupe de travail interministériel, dont la mission serait de chercher des moyens de faire progresser le développement durable par l'écologisation de l'approvisionnement. Enfin, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a signé un contrat avec une entreprise autochtone pour la mise sur pied d'un service d'information sur l'environnement. Le service sera la propriété et la responsabilité de

**L'absence de coordination risque fort d'entraîner des chevauchements inutiles entre les ministères.**



**Il n'existe pas d'orientation générale claire ni de rôles et de responsabilités fixés par entente mutuelle.**

l'entrepreneur et il fournira de l'information sur les fournisseurs de produits et de services habituellement achetés par l'administration fédérale.

**6.80** Malgré ces nouvelles initiatives et leur incidence éventuelle, des problèmes fondamentaux demeurent. Il n'existe pas d'orientation générale claire, ni de rôles et de responsabilités fixés par entente mutuelle. Les délais sont courts, différents ministères s'occupent de processus distincts qui empiètent les uns sur les autres et les structures de reddition de comptes en place varient. Il semble que l'on n'a pas retenu certaines des principales leçons tirées du passé. À notre avis, ces nouvelles initiatives ont peu de chances de réussir si elles ne sont pas coordonnées efficacement par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Aucune autre organisation gouvernementale ne dispose d'une vision de portée générale et ne peut influencer sur les opérations des ministères.

**6.81** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait coordonner et appuyer la mise en oeuvre d'une stratégie de portée gouvernementale pour l'écologisation de l'approvisionnement, stratégie qui contiendrait des délais clairs et un cadre de rapport commun.

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor, par l'intermédiaire de son Comité consultatif chargé des marchés, a établi, en septembre 1999, un groupe de travail interministériel qui examinera les besoins du gouvernement fédéral dans ce domaine et recommandera une approche commune pour aller de l'avant. Il faut admettre que cette initiative mise sur la collaboration et que le Secrétariat élaborera les politiques ou les conseils appropriés, selon les constatations et les recommandations du Comité et de concert avec tous les ministères.*

**6.82** Progrès réalisés dans d'autres pays. Au Canada, les ministères font ressortir les difficultés que posent les

achats écologiques. Notons, par exemple, les répercussions éventuelles sur les ententes commerciales internationales ainsi que la nécessité de définir ce qu'on entend par « écologique », de comprendre les répercussions sur les coûts et d'avoir accès à l'information nécessaire au sujet des produits. D'autres pays, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, ont fait des progrès malgré des obstacles semblables. Par exemple, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions) du Royaume-Uni s'est engagé à respecter des objectifs détaillés pour l'écologisation de son approvisionnement (voir la pièce 6.6). Aux États-Unis, l'Office of the Federal Environmental Executive surveille, depuis 1992, la conformité à l'obligation d'utiliser les fonds fédéraux pour acheter des produits recyclés (y compris le papier, l'isolant de bâtiments, l'huile et les pneus).

## **Négocier un protocole sur la biosécurité**

**Des pays ont négocié un nouveau protocole pour protéger la biodiversité**

**6.83** Le 29 janvier 2000, après dix longues journées de discussion, de négociation et de compromis, les délégués de 138 pays présents à Montréal se sont entendus sur un nouveau protocole aux termes de la Convention sur la biodiversité. Cela tranchait sur ce qui s'était produit un peu moins d'un an auparavant à Carthagène, en Colombie, où le représentant de la délégation canadienne avait annoncé que le Canada et un petit groupe d'autres pays n'étaient pas d'accord avec le texte proposé pour le protocole et que les pourparlers officiels étaient suspendus.

**6.84** Le protocole en question est le Protocole sur la biosécurité. Il vise à établir un ensemble de règles internationales pour le mouvement transfrontalier d'organismes vivants

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

génétiqnement modifiés, qui peuvent nuire à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. Le protocole est fondé sur la notion d'accord préalable donné en connaissance de cause, selon lequel les pays étudieront les effets nuisibles qu'un organisme vivant génétiquement modifié pourrait avoir sur leur biodiversité avant de l'importer pour l'introduire dans l'environnement. Même si le Protocole est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international, selon la façon dont il est mis en oeuvre.

**6.85** Pour la présente étude de cas, nous avons examiné le groupe de travail interministériel qui a été mis sur pied afin d'élaborer la position de négociation du Canada pour la plus récente rencontre à Montréal et les rencontres antérieures. (Le chapitre 2 de notre rapport de mai 1998 trace les grandes lignes du processus de

préparation d'une position en vue d'une négociation internationale.) Le groupe de travail a été coprésidé par Environnement Canada et par Affaires étrangères et Commerce international Canada. Plus de 12 ministères et organismes ont participé au groupe de travail; toutefois, nous avons porté notre attention sur les principaux intervenants (Affaires étrangères et Commerce international Canada, Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Industrie Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans).

**Les ministères ont composé avec des enjeux très élevés, de l'incertitude et des perspectives conflictuelles**

**6.86 Incidences économiques possibles.** Les exportations constituent une importante source de revenus pour les agriculteurs canadiens; elles se sont

**Même si le Protocole sur la biosécurité est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international.**

En 1999, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions) du Royaume-Uni a élaboré une politique exhaustive d'écologisation des opérations du gouvernement pour le personnel du Ministère. Les objectifs, les rôles et responsabilités, les délais et les exigences en matière de surveillance et de rapport qui s'y trouvent sont clairs. La politique exige également qu'il y ait échange d'information et des leçons retenues.

La politique fixe des objectifs clairs et mesurables dans plusieurs domaines, dont les suivants :

#### **Énergie**

- Réduire, d'ici mars 2000, la consommation d'énergie de 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990-1991.
- Acheter au moins 10 p. 100 d'électricité provenant de sources renouvelables d'ici mars 2002.

#### **Déchets**

- Récupérer au moins 40 p. 100 des déchets produits par l'ensemble des bureaux, dont au moins le quart par recyclage ou compostage, d'ici 2000-2001.
- Accroître les quantités de déchets récupérés et recyclés d'au moins 10 p. 100 par année afin d'atteindre des niveaux de récupération ou de recyclage de 70 p. 100 d'ici 2003-2004.

#### **Papier**

- Acheter du papier recyclé comprenant au moins 80 p. 100 de véritables déchets de consommation et utiliser ce type de papier pour tous les travaux n'exigeant pas des papiers spécialisés.

La politique mentionne le service du Ministère qui se chargera de la coordination et de la promotion de la politique et qui publiera un rapport d'étape annuel. Le rapport d'étape sera inclus dans le site Web du Ministère et mis à la disposition de tous les employés.

#### **Pièce 6.6**

**Objectifs de l'écologisation de l'approvisionnement au Royaume-Uni**

**Source :** Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, Royaume-Uni



génétiqnement modifiés, qui peuvent nuire à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. Le protocole est fondé sur la notion d'accord préalable donné en connaissance de cause, selon lequel les pays étudieront les effets nuisibles qu'un organisme vivant génétiquement modifié pourrait avoir sur leur biodiversité avant de l'importer pour l'introduire dans l'environnement. Même si le Protocole est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international, selon la façon dont il est mis en oeuvre.

**6.85** Pour la présente étude de cas, nous avons examiné le groupe de travail interministériel qui a été mis sur pied afin d'élaborer la position de négociation du Canada pour la plus récente rencontre à Montréal et les rencontres antérieures. (Le chapitre 2 de notre rapport de mai 1998 trace les grandes lignes du processus de

préparation d'une position en vue d'une négociation internationale.) Le groupe de travail a été coprésidé par Environnement Canada et par Affaires étrangères et Commerce international Canada. Plus de 12 ministères et organismes ont participé au groupe de travail; toutefois, nous avons porté notre attention sur les principaux intervenants (Affaires étrangères et Commerce international Canada, Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Industrie Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans).

**Les ministères ont composé avec des enjeux très élevés, de l'incertitude et des perspectives conflictuelles**

**6.86 Incidences économiques possibles.** Les exportations constituent une importante source de revenus pour les agriculteurs canadiens; elles se sont

**Même si le Protocole sur la biosécurité est conçu pour réduire les incidences environnementales, il pourrait aussi restreindre le commerce international.**

En 1999, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions) du Royaume-Uni a élaboré une politique exhaustive d'écologisation des opérations du gouvernement pour le personnel du Ministère. Les objectifs, les rôles et responsabilités, les délais et les exigences en matière de surveillance et de rapport qui s'y trouvent sont clairs. La politique exige également qu'il y ait échange d'information et des leçons retenues.

La politique fixe des objectifs clairs et mesurables dans plusieurs domaines, dont les suivants :

#### Énergie

- Réduire, d'ici mars 2000, la consommation d'énergie de 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990-1991.
- Acheter au moins 10 p. 100 d'électricité provenant de sources renouvelables d'ici mars 2002.

#### Déchets

- Récupérer au moins 40 p. 100 des déchets produits par l'ensemble des bureaux, dont au moins le quart par recyclage ou compostage, d'ici 2000-2001.
- Accroître les quantités de déchets récupérés et recyclés d'au moins 10 p. 100 par année afin d'atteindre des niveaux de récupération ou de recyclage de 70 p. 100 d'ici 2003-2004.

#### Papier

- Acheter du papier recyclé comprenant au moins 80 p. 100 de véritables déchets de consommation et utiliser ce type de papier pour tous les travaux n'exigeant pas des papiers spécialisés.

La politique mentionne le service du Ministère qui se chargera de la coordination et de la promotion de la politique et qui publiera un rapport d'étape annuel. Le rapport d'étape sera inclus dans le site Web du Ministère et mis à la disposition de tous les employés.

#### Pièce 6.6

Objectifs de l'écologisation de l'approvisionnement au Royaume-Uni

Source : Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, Royaume-Uni

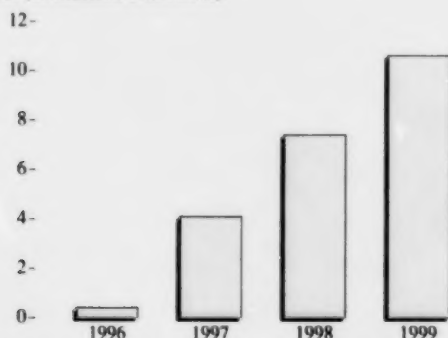
**Les risques possibles pour l'environnement tout comme les incidences potentielles du Protocole sur la biosécurité pour le commerce suscitent beaucoup d'incertitude.**

établies à 22,6 milliards de dollars en 1998. Les récoltes de produits génétiquement modifiés représentaient une proportion relativement peu élevée des exportations (environ 840 millions de dollars ou quatre pour cent). Cependant, comme l'actuel système de manutention et de transport des produits en vrac du Canada n'est pas équipé pour séparer les espèces génétiquement modifiées des espèces non modifiées, il se pourrait que toutes les exportations de ces récoltes soient touchées (2,8 milliards de dollars). Dans certains cas, la proportion des récoltes totales provenant d'espèces génétiquement modifiées a augmenté de façon spectaculaire (voir la pièce 6.7). Dans d'autres cas, comme l'avoine et l'orge, aucune espèce modifiée génétiquement n'est cultivée à des fins commerciales, même si l'on fait actuellement des recherches en vue de créer de telles souches. L'actuelle politique agricole du Canada prévoit une croissance rapide des exportations, et la biotechnologie pourrait jouer un rôle important dans l'atteinte de cet objectif.

Pièce 6.7

**Superficie de canola génétiquement modifié cultivée au Canada**

Superficie (en millions d'hectares)



*Le Canada est l'un des trois plus grands exportateurs de cultures génétiquement modifiées. Les principales cultures génétiquement modifiées sont le canola, la fève soja, le maïs et la pomme de terre. Le canola vient au premier rang pour ce qui est de la superficie et de la valeur, mais les quatre cultures ont affiché des taux de croissance rapide pour ce qui est de la superficie cultivée. La superficie estimative du canola génétiquement modifié pour 1999 équivalait à 77 p. 100 de la superficie totale de canola cultivée.*

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

**6.87 Risques potentiels pour l'environnement.** Les risques potentiels pour l'environnement, liés au transport d'organismes vivants modifiés génétiquement, viennent du fait que des organismes importés pourraient s'accoupler avec des espèces indigènes, envahir l'habitat, concurrencer les espèces existantes et favoriser la résistance aux herbicides. Ce sont surtout les pays en développement dont les régimes de réglementation sont faibles ou inexistantes qui suscitent des inquiétudes. L'ampleur du risque dépendra de la nature des caractéristiques introduites et de la façon dont les systèmes de réglementation des pays importateurs sont mis en application.

**6.88 Réputation internationale en jeu.** Depuis 1992, le Canada a joué un rôle de premier plan dans la Convention sur la biodiversité, facilitant l'entente, la ratifiant tôt et fournissant à Montréal des locaux pour le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique.

**6.89 Conséquences incertaines.** Les risques possibles pour l'environnement tout comme les incidences potentielles du Protocole sur la biosécurité pour le commerce suscitent beaucoup d'incertitude. Les ministères fédéraux ont dû travailler ensemble pour faire des choix stratégiques devant ces incertitudes.

**6.90 Perspectives conflictuelles.** La nature de cet enjeu a créé des conflits entre les ministères. Environnement Canada est chargé de coordonner les « plans et programmes de l'administration fédérale en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel » et il s'occupe de la mise en oeuvre de la Convention sur la biodiversité. Par ailleurs, la loi oblige Industrie Canada à « accroître la compétitivité de l'industrie, des biens et des services canadiens sur le plan international ». Les objectifs de la nouvelle Agence canadienne d'inspection des aliments est de faciliter le commerce des aliments, des animaux, des plantes et de leurs produits et de contribuer au



maintien de la santé des animaux et à la protection des végétaux pour préserver notre fonds de ressources. Pour sa part, Affaires étrangères et Commerce international Canada a comme mandat de « stimuler le commerce international du Canada », notamment « en facilitant, par voie de négociations, la pénétration des denrées, produits et services canadiens dans les marchés extérieurs ». Il est aussi responsable de la conduite et de la gestion des relations internationales du Canada. Le mandat d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est d'aider le secteur agricole à maximiser sa contribution aux objectifs économiques et environnementaux du Canada; le Ministère a fait la promotion des exportations agricoles.

**6.91** Tout en respectant l'objectif environnemental du Protocole sur la biosécurité, la position finale de négociation tant à Carthagène qu'à Montréal reflétait fortement les préoccupations commerciales du Canada. Ce ne sont pas tant les perspectives conflictuelles des ministères et les débats connexes qui nous intéressent, mais bien la façon dont le processus a été géré.

#### **La tâche n'a pas été facile**

**6.92** Contrairement à la plupart des autres pays, le Canada a adopté une approche intégrée pour élaborer sa position de négociation. À Carthagène, le Canada avait une délégation plus imposante et plus représentative que celle de la plupart des 130 autres pays participant à la réunion. Plus de 40 p. 100 des autres pays étaient représentés par une seule personne provenant d'un ministère à mandat environnemental. La délégation canadienne se composait de personnes qui représentaient les perspectives suivantes : protection de l'environnement, régimes de réglementation, politique commerciale, questions liées à la santé et producteurs agricoles. De plus, le groupe de travail a sollicité les points de vue de parties de l'extérieur par l'intermédiaire de groupes

consultatifs et des représentants des groupes d'intérêts étaient membres de la délégation officielle.

#### **6.93 Processus difficile et exigeant.**

Les participants ont décrit le processus interministériel comme étant un processus long, difficile et stressant. Ils ont fait mention de réunions fréquentes, qui duraient souvent toute la journée, particulièrement à l'approche des dates limites, ce qui compliquait la consultation à l'intérieur des ministères et l'élaboration de solutions de rechange. Au même moment, les participants n'avaient pas toujours « le temps d'écouter ce que les autres avaient à dire » et n'avaient pas non plus la motivation nécessaire pour adopter une perspective globale au lieu de négocier dans une optique ministérielle restreinte. Souvent, les documents pertinents étaient disponibles tout juste avant les réunions, ce qui laissait peu de temps pour les examiner.

**6.94** Plusieurs autres facteurs ont contribué à la difficulté du processus. Selon les participants, les discussions manquaient souvent d'orientation stratégique : même si les objectifs généraux étaient clairs, les étapes pour les atteindre ne l'étaient pas. On nous a dit qu'il arrivait que les ordres du jour ne soient pas suivis ou qu'il n'y en ait tout simplement pas. Pour certains enjeux, les participants ne s'entendaient pas sur les données scientifiques de base ou sur les réalités de la politique commerciale. Une participation inégale de la part des principaux acteurs et un taux de roulement élevé ont aussi nui à la dynamique du groupe.

**6.95 Règlement des différends.** Les participants nous ont également dit que les différends au sein du groupe de travail n'étaient pas toujours réglés efficacement. Un manque d'attention de la part de la haute direction a nui au règlement des différends, particulièrement au commencement des travaux. Dans certains cas, les différends entre les ministères sont passés directement des analystes

**Les participants ont décrit le processus interministériel comme étant un processus long, difficile et stressant.**

**Dans certains cas, les différends entre les ministères sont passés directement des analystes principaux au ministre responsable.**

principaux du groupe de travail au ministre responsable. Dans la période qui a mené à l'aboutissement des négociations internationales, la participation des sous-ministres a insufflé plus de souplesse dans la position du Canada. Les organismes centraux ont facilité les dernières ententes qui ont été conclues avant les réunions de Carthagène et de Montréal, plus précisément par la participation de personnel politique.

**Le conflit émane des tensions entre les plans d'action en matière de commerce et d'environnement**

**6.96** La présente étude de cas fait ressortir une préoccupation plus profonde de l'administration fédérale. Les conflits entre les objectifs environnementaux et les objectifs commerciaux vont probablement s'intensifier. La portée et le nombre d'accords internationaux en matière d'environnement croissent (voir le chapitre 2 de notre rapport de mai 1998). Les négociateurs ont vu dans les mesures commerciales un moyen efficace de mettre en application ces accords. La portée des traités commerciaux, comme ceux qui sont signés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, s'élargit également.

**6.97** Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, dans le rapport qu'il a présenté avant la série de négociations de l'Organisation mondiale du commerce qui s'est tenue en 1999 à Seattle, a formulé le commentaire suivant :

Il fait peu de doute qu'à l'échelle internationale l'augmentation constante des flux des échanges de biens et de services et des investissements a des répercussions sur l'environnement mondial, influe sur la qualité de la vie humaine et des autres formes de vie et fait douter du caractère durable des modes courants de production, de consommation et d'échange. Les enjeux sont

extrêmement élevés, et les arguments qui militent en faveur d'une action collective pèsent lourd, bien qu'il soit souvent difficile d'arriver à un consensus.

**6.98** Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement a dit que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international coordonnerait la formulation de la politique au moyen d'une consultation avec une vaste gamme de ministères. Même si la négociation du Protocole sur la biosécurité a, en bout de ligne, été couronnée de succès tant sur la scène nationale qu'internationale, nous croyons qu'il faut une approche plus stratégique, une approche qui favorise aussi le règlement efficace des différends.

**6.99 Environnement Canada et Affaires étrangères et Commerce international Canada devraient travailler ensemble à l'amélioration des mécanismes existants pour faire en sorte que les plans d'action du Canada en matière de commerce et d'environnement s'appuient mutuellement. Les mécanismes devraient tenir compte de la nécessité d'assurer une surveillance stratégique, d'effectuer une analyse proactive, de suivre les négociations individuelles et de régler les différends.**

*Réponse conjointe d'Environnement Canada et d'Affaires étrangères et Commerce international Canada : La négociation relative au Protocole sur la biosécurité met en évidence, plus que jamais, l'indissociabilité de la dynamique commerce-environnement et la nécessité de donner suite aux préoccupations des pays en voie de développement. La négociation s'est avérée extrêmement complexe, tant du point de vue scientifique que sous l'angle des considérations de commerce et de politique étrangère.*

*Les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et de l'Environnement reconnaissent que pour en arriver à un consensus sur la politique, il faut de judicieux mécanismes*

*interministériels. Les deux ministères s'engagent à collaborer pour améliorer les mécanismes déjà en place et ainsi faire en sorte que les grands objectifs environnementaux et commerciaux du Canada s'appuient mutuellement.*

## Évaluer les effets des effluents liquides des mines de métaux sur les écosystèmes aquatiques

**La réglementation constitue un outil clé pour la protection de l'habitat du poisson**

**6.100** L'industrie des minéraux et des métaux (y compris la transformation des métaux) a contribué pour environ 27 milliards de dollars au produit intérieur brut du Canada en 1998 et a fourni de l'emploi à plus de 365 000 Canadiens. Par ailleurs, l'extraction et le broyage du minerai provenant de mines souterraines et de mines à ciel ouvert peuvent produire des effluents à forte teneur en acide et en métaux dissous, effluents qui peuvent faire mourir le poisson et nuire à son habitat. La nature des incidences varie d'une mine à l'autre, selon le minerai indigène, la technologie minière et l'environnement voisin.

**6.101** Le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* a été promulgué en 1977 aux termes de la *Loi sur les pêches* en vue de protéger le poisson et l'habitat du poisson contre les incidences éventuelles des activités minières. Le *Règlement* a été élaboré entre 1973 et 1977 compte tenu des vues d'un groupe de travail fédéral-provincial industriel.

**6.102** Dans le *Plan vert* de 1990, le gouvernement s'engageait à mettre à jour et à renforcer le *Règlement*. En mai 1992, Environnement Canada a parrainé un atelier qui devait permettre de discuter du processus de révision du *Règlement* et de solliciter l'avis des représentants de toutes les parties intéressées par les incidences

environnementales des effluents liquides des mines de métaux. La première étape de la révision visait à évaluer la solidité des assises scientifiques actuelles du *Règlement* et à recommander des changements.

**6.103** La présente étude de cas a porté sur le processus consultatif utilisé pour élaborer les recommandations en vue de la révision du *Règlement*. Le processus portait le nom de Programme d'évaluation des effets de l'exploitation minière des métaux sur le milieu aquatique (AQUAMIN) et il était coprésidé par Environnement Canada et l'Association minière du Canada. Quatre autres ministères et organismes fédéraux y ont participé (Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission de contrôle de l'énergie atomique). En outre, des fonctionnaires provinciaux, des dirigeants de l'industrie minière représentant l'Association minière du Canada, des groupes de défense de l'environnement et des organisations des Premières nations ont contribué au processus en y apportant leur expertise et leurs perspectives.

**L'efficacité de la planification et la neutralité du secrétariat ont facilité l'atteinte des objectifs**

**6.104** **Un plan solide.** Le processus a démarré en juin 1993 par une réunion de planification au cours de laquelle on a sollicité les avis des groupes d'intérêts sur la conception du processus. À ce moment-là, les participants ont établi des objectifs clairs, arrêté un calendrier, délimité l'étendue de l'évaluation et choisi le processus pour l'évaluation scientifique. La réunion a permis de jeter des assises de planification solides pour le reste du processus et de définir clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Le processus a également donné aux participants le temps nécessaire pour qu'ils en arrivent à se faire confiance.

**On a lancé le processus de mise à jour du *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* en demandant aux groupes d'intérêts ce qu'ils pensaient.**

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**micromedia**  
a division of IHS Canada

20 Victoria Street  
Toronto, Ontario M5C 2N8  
Tel.: (416) 362-5211  
Toll Free: 1-800-387-2689  
Fax: (416) 362-6161  
Email: [info@micromedia.on.ca](mailto:info@micromedia.on.ca)



**6.105** Une série de groupes de travail a été organisée pour déterminer les éléments nécessaires de l'évaluation scientifique qui devait servir de base pour recommander des changements. Des ministères et organismes fédéraux ont participé aux groupes de travail ainsi qu'au groupe directeur qui a surveillé le processus. Les participants aux groupes de travail ont produit les résumés scientifiques nécessaires des différentes régions du pays, résumés qui reflétaient les différentes conditions de l'exploitation minière. Un atelier multipartite a permis de regrouper les travaux scientifiques et de clarifier les recommandations

possibles, avant que le tout soit remis à deux autres groupes de travail chargés de préparer les recommandations définitives (voir la pièce 6.8). Les objectifs du processus ont été atteints et tous les participants ont appuyé l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport final d'avril 1996.

**6.106 Secrétariat neutre.** Plusieurs facteurs ont contribué au succès de cette entreprise. Environnement Canada a fourni un secrétariat efficace, que les participants ont considéré comme étant neutre et axé sur l'échange d'information et la gestion de projet. Le coprésident du

#### Pièce 6.8

##### Un nouveau cadre coopératif national de protection de l'environnement

Le processus d'examen du règlement sur les effluents liquides des mines de métaux a donné lieu à la formulation de plusieurs recommandations. L'une d'elles portait sur la mise en œuvre d'un cadre coopératif national de protection de l'environnement, qui devait inclure les trois composantes suivantes :

**Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux (RELMM)** : un règlement fédéral visant à assurer une qualité minimale uniforme des effluents rejetés dans les écosystèmes aquatiques.

**Exigences particulières aux lieux** : des exigences particulières aux lieux, plus rigoureuses que nécessaire, afin d'assurer une protection adéquate de certains écosystèmes aquatiques.

**Surveillance des incidences environnementales** : une boucle de rétroaction permettant de fournir de l'information aux décideurs et au public concernant l'efficacité des mesures de protection de l'environnement et des stratégies réglementaires à long terme.

La mise en œuvre des trois composantes du cadre est indispensable à l'atteinte des objectifs globaux. La surveillance de la conformité et des incidences environnementales pourrait mener à l'étude de mesures correctives possibles. La relation entre les composantes est illustrée ci-après.



Source : Programme d'évaluation des effets de l'exploitation minière des métaux sur le milieu aquatique : AQUAMIN, Rapport final, 1996



**6.105** Une série de groupes de travail a été organisée pour déterminer les éléments nécessaires de l'évaluation scientifique qui devait servir de base pour recommander des changements. Des ministères et organismes fédéraux ont participé aux groupes de travail ainsi qu'au groupe directeur qui a surveillé le processus. Les participants aux groupes de travail ont produit les résumés scientifiques nécessaires des différentes régions du pays, résumés qui reflétaient les différentes conditions de l'exploitation minière. Un atelier multipartite a permis de regrouper les travaux scientifiques et de clarifier les recommandations

possibles, avant que le tout soit remis à deux autres groupes de travail chargés de préparer les recommandations définitives (voir la pièce 6.8). Les objectifs du processus ont été atteints et tous les participants ont appuyé l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport final d'avril 1996.

**6.106 Secrétariat neutre.** Plusieurs facteurs ont contribué au succès de cette entreprise. Environnement Canada a fourni un secrétariat efficace, que les participants ont considéré comme étant neutre et axé sur l'échange d'information et la gestion de projet. Le coprésident du

#### Pièce 6.8

##### Un nouveau cadre coopératif national de protection de l'environnement

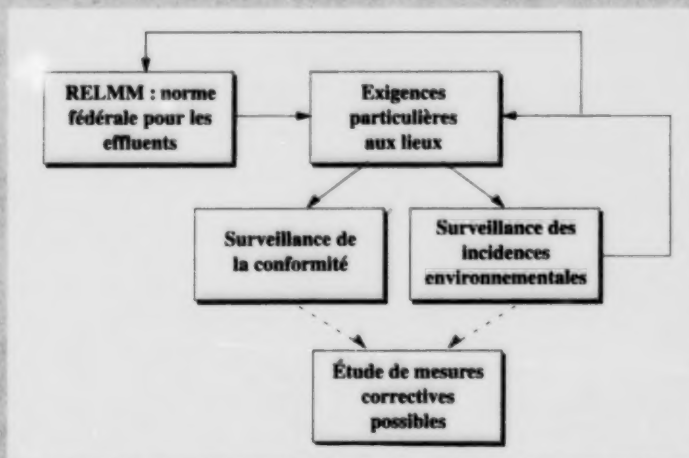
Le processus d'examen du règlement sur les effluents liquides des mines de métaux a donné lieu à la formation de plusieurs recommandations. L'une d'elles portait sur la mise en oeuvre d'un cadre coopératif national de protection de l'environnement, qui devait inclure les trois composantes suivantes :

**Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux (RELMM) :** un règlement fédéral visant à assurer une qualité minimale uniforme des effluents rejetés dans les écosystèmes aquatiques.

**Exigences particulières aux lieux :** des exigences particulières aux lieux, plus rigoureuses que nécessaire, afin d'assurer une protection adéquate de certains écosystèmes aquatiques.

**Surveillance des incidences environnementales :** une boucle de rétroaction permettant de fournir de l'information aux décideurs et au public concernant l'efficacité des mesures de protection de l'environnement et des stratégies réglementaires à long terme.

La mise en oeuvre des trois composantes du cadre est indispensable à l'atteinte des objectifs globaux. La surveillance de la conformité et des incidences environnementales pourrait mener à l'étude de mesures correctives possibles. La relation entre les composantes est illustrée ci-après.



Source : Programme d'évaluation des effets de l'exploitation minière des métaux sur le milieu aquatique : AQUAMIN, Rapport final, 1996

processus, qui venait d'Environnement Canada, possédait de l'expérience dans le domaine des sciences et de la surveillance, ce qui a aidé les participants à percevoir le coprésident comme étant neutre et à l'accepter. L'inclusion d'un coprésident représentant l'Association minière du Canada a contribué à une plus grande acceptation des recommandations définitives de la part de l'industrie.

**6.107** D'autres ministères fédéraux ont aussi joué un rôle indispensable. Par exemple, en raison de leurs travaux antérieurs et de leurs bonnes relations avec les représentants de l'industrie minière, les représentants de Ressources naturelles Canada ont pu jouer un rôle de liaison entre Environnement Canada et l'industrie pour plusieurs enjeux difficiles. En outre, l'évaluation scientifique des incidences environnementales de l'exploitation minière et les travaux parallèles effectués par Ressources naturelles Canada pour élaborer des technologies de contrôle des effluents et des moyens d'évaluer les incidences des effluents ont été bien coordonnés.

**6.108 Règlement des différends efficace.** Les différends ont été pour la plupart réglés à l'intérieur des groupes de travail et du groupe directeur multipartite. Il s'est toutefois produit des situations où les groupes de travail n'ont pas été en mesure de régler les différends à l'interne. Ils ont alors suivi les étapes mentionnées dans le mandat du processus de consultation, soumettant d'abord le différend au groupe qui chapeautait les autres groupes de travail. Si le différend était impossible à régler à ce niveau, il était ensuite soumis au groupe directeur de l'ensemble du processus AQUAMIN. On a fait appel à des sources de l'extérieur pour régler certains différends qui n'avaient pas été réglés par le groupe directeur. Par exemple, lorsque la première ébauche du rapport final a été diffusée, il s'y trouvait plusieurs enjeux sur lesquels les parties intéressées

n'arrivaient pas à s'entendre. Un facilitateur professionnel a travaillé avec les participants afin d'aller au fond du problème et de proposer des pistes de solution.

**6.109** Les représentants fédéraux se sont entendus au sujet de la plupart des enjeux; toutefois, il s'est produit des situations où ils étaient ouvertement en désaccord. Par exemple, Environnement Canada et Pêches et Océans appuyaient une exigence relative aux effluents létaux à effets non aigus et aux résidus miniers confinés. Ressources naturelles Canada n'était pas d'accord. Outre les nombreuses discussions qui ont eu lieu entre les représentants fédéraux, on n'a rien tenté de plus pour en arriver à une position fédérale commune sur les recommandations. Compte tenu de l'importance du débat scientifique qui avait mené à recommander des modifications à la réglementation, nous avons conclu qu'un désaccord ouvert entre les représentants fédéraux sur ces enjeux scientifiques et techniques avait en réalité contribué à appuyer un processus transparent et crédible. (Cette situation contraste avec celle que nous avons décrite dans notre vérification de la gestion des substances toxiques dont nous avons fait rapport en mai 1999 : « le comportement de certains ministères nuit considérablement à l'efficacité des programmes fédéraux ».)

**6.110 Ressources suffisantes.** Les ministères ont participé non seulement en déléguant des représentants, mais aussi en fournissant des fonds. Les quatre principaux ministères (Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Pêches et Océans et Affaires indiennes et du Nord Canada) ont partagé la plus grande partie des coûts (435 000 \$ sur trois ans). L'Association minière du Canada a contribué pour 22 p. 100 du coût total, ce qui prouve qu'elle avait des intérêts dans un ensemble de recommandations pratiques.

**Dans certains cas, les représentants fédéraux étaient ouvertement en désaccord.**

**La mise en oeuvre des recommandations en vue de la révision du Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux pose toujours des défis de taille à Environnement Canada.**

**Pour les premières stratégies de développement durable, les ministères n'ont pas bien coordonné leurs activités à certains égards importants.**

#### **Leçons tirées de l'expérience passée**

**6.111** Le processus retenu pour l'évaluation scientifique reflétait des leçons qu'Environnement Canada et Pêches et Océans avaient tirées de l'introduction, en 1990, d'un programme de surveillance des incidences environnementales des usines de pâtes et papiers. Peu de consultations ont été tenues avant l'annonce de ce programme. Les groupes d'intérêts de l'industrie trouvaient que les exigences d'information et les coûts de conformité étaient excessifs et injustifiables. En réponse, la haute direction d'Environnement Canada a dû intervenir et amorcer un processus de consultation des groupes d'intérêts.

**6.112** La mise en oeuvre des recommandations pose toujours des défis de taille à Environnement Canada. La responsabilité première de la mise en oeuvre des recommandations a été transférée à l'intérieur du Ministère, ce qui fait intervenir de nouvelles personnes et une nouvelle dynamique de groupe. Les participants aux groupes de travail originaux espèrent fortement que les recommandations formulées dans le rapport final seront respectées à la phase de mise en oeuvre. Cette situation montre qu'une coordination intraministérielle efficace constitue un complément indispensable à une bonne coordination interministérielle.

#### **Travailler ensemble aux stratégies de développement durable**

Les ministères ont eu de la difficulté à coordonner leurs activités la première fois

**6.113 Deux grands défis en matière de coordination.** Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général du Canada* en 1995, les ministères doivent préparer des stratégies de développement durable et les mettre à jour tous les trois ans. Pour les

premières stratégies, qui ont été déposées en décembre 1997, les représentants des ministères ont été confrontés à des demandes nouvelles et inhabituelles. Ils ont dû composer avec les difficultés posées par la coordination au sein même de leur ministère et voir à ce que chacune des composantes ministérielles comprenne l'incidence du développement durable sur ses propres activités. Ils ont aussi été tenus de collaborer avec les fonctionnaires d'autres ministères pour s'assurer qu'une approche commune serait adoptée pour les enjeux de portée générale.

**6.114** Les ministères n'ont pas bien coordonné leurs activités à certains égards importants. Ils ne voyaient pas le développement durable du même oeil. Les aspects du développement durable qui, selon eux, devaient être coordonnés ne faisaient pas l'unanimité. Exception faite de quelques exemples limités, les ministères n'ont pas coordonné leurs efforts de consultation (voir le chapitre 2 de notre rapport de 1999). Résultat : différents ministères ont souvent consulté les mêmes représentants de groupes d'intérêts sur des questions connexes. Dans les cas où les ministères ont travaillé ensemble, leurs actions étaient spontanées et découlaient de l'initiative personnelle d'individus engagés plutôt que de directives de la haute direction.

**6.115** Pour la dernière étude de cas, nous avons examiné le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable et ce qu'il a fait pour jeter les fondements de la deuxième génération de stratégies de développement durable. Le Réseau a été établi en 1996 et il a servi les ministères en leur donnant une tribune où ils pouvaient échanger de l'information, discuter et se consulter. Il demeure un mécanisme primordial de la coordination interministérielle des stratégies de développement durable. Tous les ministères et organismes qui ont préparé une stratégie de développement durable ont participé au Réseau à un moment ou à un autre. Environnement

Canada assume la présidence du Réseau et fournit les services de secrétariat.

### **La coordination s'est améliorée pour la deuxième génération de stratégies**

**6.116** C'est partiellement en raison des observations du commissaire à l'environnement et au développement durable que la coordination interministérielle prend plus d'importance pour la deuxième génération de stratégies qui doivent être déposées en décembre 2000. Les ministères travaillent dans des domaines où il y a des chevauchements manifestes. Le Réseau a servi de point de convergence et de vitrine pour ces efforts, tout comme il a essayé de tenir compte d'un plan stratégique à plus long terme.

**6.117 Appuis plus solides de la part de la haute direction.** L'intérêt accru de la haute direction constitue l'un des facteurs clés de la deuxième génération de stratégies. Dans le discours du Trône du 12 octobre 1999, le gouvernement a fait ressortir l'importance de la qualité de l'environnement. Le Comité de coordination du développement durable, comité formé des sous-ministres de 14 ministères, a contribué à focaliser l'attention sur certains efforts interministériels. Il voit désormais à l'adoption d'une approche de planification coordonnée pour huit grands thèmes liés au développement durable.

**6.118 Coordination de la consultation.** Avec l'appui du Bureau du Conseil privé et au nom de l'administration fédérale, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a convoqué une consultation à l'échelle du gouvernement fédéral, qui s'est tenue à Ottawa le 4 avril 2000. La discussion a porté sur les grands enjeux de développement durable, y compris les huit thèmes dont il est question dans le paragraphe précédent. De plus petits groupes de ministères se demandent comment coordonner leurs consultations

sur des enjeux précis. Affaires indiennes et du Nord Canada dirige les efforts en vue de la préparation d'une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord du Canada, et la consultation est une composante essentielle de ces efforts (voir la pièce 6.9).

**6.119 D'autres mesures sont en cours.** Sous les auspices du Réseau, les ministères ont préparé un cadre de travail commun pour l'organisation de leur stratégie de développement durable. Jusqu'à maintenant, peu de ministères se sont engagés à suivre le cadre de travail, mais ce dernier pourrait aider les ministères à cerner les domaines où il y a un chevauchement et manque de cohérence dans les politiques. Comme deuxième initiative, Développement des ressources humaines Canada s'est engagé, dans sa stratégie de développement durable, à « aider à définir les dimensions sociales du développement durable ». D'autres ministères, notamment Patrimoine canadien, ont dirigé les efforts visant à clarifier les dimensions sociales et culturelles du développement durable.

### **Le Réseau est aux prises avec des défis constants**

**6.120 Un engagement minimal.** Le succès de ce réseau à participation volontaire dépend d'individus engagés et expérimentés, ainsi que du fait que le Réseau est capable de procurer des avantages constants à ses membres. Les individus et les ministères peuvent choisir le niveau hiérarchique, les pouvoirs à déléguer, la fréquence des présences, le degré d'engagement et les engagements financiers qu'ils adopteront pour leur participation. Il n'existe toutefois aucun mécanisme pour obliger les ministères à donner suite à leurs engagements. Même s'il fournit une tribune nécessaire à l'échange d'information, ce mécanisme ne convient pas à une forme de coordination plus officielle et plus axée sur les tâches : ce n'est pas un mécanisme qui fait en

**L'intérêt accru de la haute direction constitue l'un des facteurs clés de la deuxième génération de stratégies.**

**Le succès du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable dépend d'individus engagés et expérimentés.**

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**



sorte que tous les ministères coordonnent leurs consultations.

#### 6.121 Liens hiérarchiques flous.

Les ministères fédéraux ont créé des comités à différents niveaux de gestion pour qu'ils étudient une foule d'enjeux environnementaux et de développement durable (voir la pièce 6.10), mais ils n'ont pas encore bien défini les liens hiérarchiques. Par exemple, même s'il est en étroite relation avec le groupe de

travail composé de sous-ministres adjoints, le Réseau n'est pas officiellement tenu de faire rapport à un comité supérieur. Cela crée des risques de chevauchements et de lacunes et donne lieu à une reddition de comptes insuffisante.

#### 6.122 Partage des coûts inégal.

Environnement Canada, à titre de secrétariat du Réseau, supporte la plupart des coûts liés à la gestion du processus.

### Pièce 6.9

#### Une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord

##### Consultations pour la première génération de stratégies

En février 1996, Affaires indiennes et du Nord Canada a reconnu que sa stratégie de développement durable devait [traduction] « être élaborée dans le cadre d'une consultation commune à coûts partagés menée de concert avec d'autres ministères fédéraux ». Au cours de la préparation de la première génération de stratégies, plusieurs ministères (Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada, Patrimoine canadien et Défense nationale) ont coordonné leurs activités de consultation dans le Nord. Dans le rapport de consultation, on concluait que [traduction] « chaque ministère élabore sa propre stratégie, apparemment avec peu ou pas de coordination. » On appuyait fortement [traduction] « une approche intégrée pour le Nord qui examine les ressources dans leur ensemble. »

##### Travailler à une stratégie fédérale intégrée

Dans sa première stratégie de développement, Affaires indiennes et du Nord Canada s'est donné comme objectif de préparer une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord du Canada. La première réunion interministérielle a eu lieu le 18 février 1999 et regroupait des représentants de huit ministères ou organismes. Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont préparé une série de questions pour faire ressortir les principales décisions à prendre au sujet de la portée et de l'orientation de la stratégie fédérale. Dans le cadre d'une série de rencontres, les participants ont tenu un registre continu de leurs décisions en répondant à chaque question à tour de rôle. Ils ont aussi préparé un document de consultation conjoint et un répertoire des activités fédérales dans le Nord. Le nom de 20 ministères et organismes est mentionné sur la couverture du document de consultation.

##### Consultation anticipée en prévision de la deuxième génération de stratégies

En novembre 1999, la première série de consultations a eu lieu à Whitehorse, à Yellowknife, à Iqaluit et à Ottawa. Dans l'ensemble, les consultations ont connu un succès mitigé, mais on en a tiré des leçons pour la deuxième série de consultations prévue pour le printemps de 2000.

##### Principales observations

Comme il s'agit d'un processus facultatif, son succès repose sur l'engagement d'individus et sur le leadership d'Affaires indiennes et du Nord Canada et sur le désir des autres ministères de fournir des ressources financières et humaines. Les ministères ont tous participé ou participé avec la même ardeur, même ceux qui exercent une influence importante dans le Nord. Les participants à la consultation ont formulé des observations sur l'absence de certains acteurs dans le Nord (par exemple Industrie Canada et Parcs Canada).

Les objectifs globaux du processus sont clairs et les rôles ont été définis et compris officiellement.

Source : Bureau du vérificateur général



Il a beaucoup fait pour amener les participants à se faire confiance mutuellement même si, dans la structure actuelle, le succès du Réseau vient du fait qu'Environnement Canada donne les ressources nécessaires. Les ressources pourraient aussi venir d'autres ministères.

**6.123 Taux de roulement élevé.** La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau. Nous estimons que seulement le tiers des participants actuels au Réseau ont participé à la préparation de la première génération de stratégies de développement durable. Dans certains ministères, personne n'a cette expérience. Le roulement a trois conséquences possibles :

il faut prendre du temps, pendant les réunions, pour informer les nouveaux venus; les discussions sont de moins bonne qualité parce que les participants n'ont pas les antécédents pertinents; les ministères (ou les comités) doivent tenir des dossiers détaillés et consigner les leçons retenues.

**6.124** Dans l'ensemble, nous croyons que la coordination par l'intermédiaire du Réseau et des comités connexes sera indispensable à la gestion de l'approche décentralisée que le gouvernement a adoptée pour le développement durable. Si l'administration fédérale chemine vers une approche plus intégrée, elle pourrait avoir à envisager d'autres mécanismes de coordination.

**La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau.**

#### Sous-ministres

Comité de coordination du développement durable – Tribune fédérale de haut niveau sur le développement durable assumant un vaste mandat de gestion et de coordination.

#### Sous-ministres adjoints

Protocole d'entente sur les sciences et la technologie pour le développement durable – Le comité surveille la recherche sur les enjeux de développement durable, dont cinq ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada et Ressources naturelles Canada) assurent la coordination.

Groupe d'étude sur le développement durable – Créé à l'origine pour contribuer à la préparation du discours du Trône, le Groupe d'étude agit maintenant comme comité parallèle au Comité de coordination du développement durable.

Comité directeur du projet de recherche sur les politiques – Ce comité surveille le programme de recherche à long terme sur le développement durable dans le contexte du Projet de recherche sur les politiques.

#### Niveau opérationnel

Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable – Principal moyen de promotion de la coordination interministérielle des enjeux horizontaux en matière de développement durable (voir corps du texte).

Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement – Forum de discussion et de coordination des enjeux de portée générale relatifs aux systèmes de gestion de l'environnement.

Mesure de la performance des opérations durables du gouvernement – Mécanisme qui permet aux ministères de travailler en vue de mettre en place des mesures partagées de la performance de leurs opérations (voir le chapitre 8 de notre rapport de mai 1999).

D'autres groupes ont été créés pour s'occuper d'enjeux comme les changements climatiques, les substances toxiques, la conservation de l'eau, les lieux contaminés, la formation, la gestion du parc automobile, l'évaluation environnementale et l'approvisionnement.

#### Pièce 6.10

**Certains comités interministériels clés du développement durable**

Source : Environnement Canada

sorte que tous les ministères coordonnent leurs consultations.

#### **6.121 Liens hiérarchiques flous.**

Les ministères fédéraux ont créé des comités à différents niveaux de gestion pour qu'ils étudient une foule d'enjeux environnementaux et de développement durable (voir la pièce 6.10), mais ils n'ont pas encore bien défini les liens hiérarchiques. Par exemple, même s'il est en étroite relation avec le groupe de

travail composé de sous-ministres adjoints, le Réseau n'est pas officiellement tenu de faire rapport à un comité supérieur. Cela crée des risques de chevauchements et de lacunes et donne lieu à une reddition de comptes insuffisante.

#### **6.122 Partage des coûts inégal.**

Environnement Canada, à titre de secrétariat du Réseau, supporte la plupart des coûts liés à la gestion du processus.

### **Pièce 6.9**

#### **Une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord**

##### **Consultations pour la première génération de stratégies**

En février 1996, Affaires indiennes et du Nord Canada a reconnu que sa stratégie de développement durable devait [traduction] « être élaborée dans le cadre d'une consultation commune à coûts partagés menée de concert avec d'autres ministères fédéraux ». Au cours de la préparation de la première génération de stratégies, plusieurs ministères (Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada, Patrimoine canadien et Défense nationale) ont coordonné leurs activités de consultation dans le Nord. Dans le rapport de consultation, on concluait que [traduction] « chaque ministère élabore sa propre stratégie, apparemment avec peu ou pas de coordination. » On appuyait fortement [traduction] « une approche intégrée pour le Nord qui examine les ressources dans leur ensemble. »

##### **Travailler à une stratégie fédérale intégrée**

Dans sa première stratégie de développement, Affaires indiennes et du Nord Canada s'est donné comme objectif de préparer une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord du Canada. La première réunion interministérielle a eu lieu le 18 février 1999 et regroupait des représentants de huit ministères ou organismes. Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont préparé une série de questions pour faire ressortir les principales décisions à prendre au sujet de la portée et de l'orientation de la stratégie fédérale. Dans le cadre d'une série de rencontres, les participants ont tenu un registre continu de leurs décisions en répondant à chaque question à tour de rôle. Ils ont aussi préparé un document de consultation conjoint et un répertoire des activités fédérales dans le Nord. Le nom de 20 ministères et organismes est mentionné sur la couverture du document de consultation.

##### **Consultation anticipée en prévision de la deuxième génération de stratégies**

En novembre 1999, la première série de consultations a eu lieu à Whitehorse, à Yellowknife, à Iqaluit et à Ottawa. Dans l'ensemble, les consultations ont connu un succès mitigé, mais on en a tiré des leçons pour la deuxième série de consultations prévue pour le printemps de 2000.

##### **Principales observations**

Comme il s'agit d'un processus facultatif, son succès repose sur l'engagement d'individus clés, sur le leadership d'Affaires indiennes et du Nord Canada et sur le désir des autres ministères de fournir des ressources financières et humaines. Les ministères n'ont pas tous participé ou participé avec la même ardeur, même ceux qui exercent une activité importante dans le Nord. Les participants à la consultation ont formulé des observations sur l'absence de certains ministères fédéraux clés (par exemple Industrie Canada et Pares Canada).

Les objectifs globaux du processus sont clairs et les rôles, sans être énoncés officiellement, sont bien compris officieusement.

Source : Bureau du vérificateur général

Il a beaucoup fait pour amener les participants à se faire confiance mutuellement même si, dans la structure actuelle, le succès du Réseau vient du fait qu'Environnement Canada donne les ressources nécessaires. Les ressources pourraient aussi venir d'autres ministères.

**6.123 Taux de roulement élevé.** La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau. Nous estimons que seulement le tiers des participants actuels au Réseau ont participé à la préparation de la première génération de stratégies de développement durable. Dans certains ministères, personne n'a cette expérience. Le roulement a trois conséquences possibles :

il faut prendre du temps, pendant les réunions, pour informer les nouveaux venus; les discussions sont de moins bonne qualité parce que les participants n'ont pas les antécédents pertinents; les ministères (ou les comités) doivent tenir des dossiers détaillés et consigner les leçons retenues.

**6.124** Dans l'ensemble, nous croyons que la coordination par l'intermédiaire du Réseau et des comités connexes sera indispensable à la gestion de l'approche décentralisée que le gouvernement a adoptée pour le développement durable. Si l'administration fédérale chemine vers une approche plus intégrée, elle pourrait avoir à envisager d'autres mécanismes de coordination.

**La participation inégale et le roulement ont nui au fonctionnement efficace du Réseau.**

#### Sous-ministres

Comité de coordination du développement durable – Tribune fédérale de haut niveau sur le développement durable assumant un vaste mandat de gestion et de coordination.

#### Sous-ministres adjoints

Protocole d'entente sur les sciences et la technologie pour le développement durable – Le comité surveille la recherche sur les enjeux de développement durable, dont cinq ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada et Ressources naturelles Canada) assurent la coordination.

Groupe d'étude sur le développement durable – Créé à l'origine pour contribuer à la préparation du discours du Trône, le Groupe d'étude agit maintenant comme comité parallèle au Comité de coordination du développement durable.

Comité directeur du projet de recherche sur les politiques – Ce comité surveille le programme de recherche à long terme sur le développement durable dans le contexte du Projet de recherche sur les politiques.

#### Niveau opérationnel

Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable – Principal moyen de promotion de la coordination interministérielle des enjeux horizontaux en matière de développement durable (voir corps du texte).

Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement – Forum de discussion et de coordination des enjeux de portée générale relatifs aux systèmes de gestion de l'environnement.

Mesure de la performance des opérations durables du gouvernement – Mécanisme qui permet aux ministères de travailler en vue de mettre en place des mesures partagées de la performance de leurs opérations (voir le chapitre 8 de notre rapport de mai 1999).

D'autres groupes ont été créés pour s'occuper d'enjeux comme les changements climatiques, les substances toxiques, la conservation de l'eau, les lieux contaminés, la formation, la gestion du parc automobile, l'évaluation environnementale et l'approvisionnement.

#### Pièce 6.10

**Certains comités interministériels clés du développement durable**

Source : Environnement Canada

## Tirer les leçons qui s'imposent

### Des thèmes communs se dégagent des études de cas

**6.125** Les cas que nous avons examinés couvrent différents mécanismes dont les ministères peuvent se servir pour travailler ensemble. Les cas reflètent des politiques qui en sont à diverses étapes d'élaboration et de mise en oeuvre, allant de la politique d'écologisation de l'approvisionnement à la mise en oeuvre du Programme de foresterie des Premières nations. Malgré cette diversité, les ressemblances et les thèmes communs nous ont frappés.

**6.126 Qui fait quoi.** Dans toutes les études de cas, nous avons observé que des objectifs et des mandats clairs amélioreraient considérablement la capacité des ministères de collaborer efficacement. L'absence d'objectifs clairs et de rôles et responsabilités bien définis est une source de problèmes. Étant donné que les fonctionnaires évoluent hors des frontières traditionnelles et bien connues de leur ministère, ils ont besoin d'objectifs et de rôles beaucoup plus explicites. On ne peut pas présumer que des comptes seront rendus; cela doit être mis par écrit. La haute direction doit fixer des objectifs et des paramètres appropriés pour le travail avec d'autres ministères.

**6.127** Par ailleurs, des objectifs et des rôles explicites fournissent des assises solides à une saine gestion. Sans objectifs clairs, impossible de gérer en vue de les atteindre et de faire rapport des progrès. Sans rôles précis, impossible de demander des comptes aux individus et aux organismes. Selon nos observations, tous ces éléments doivent être présents si l'on veut obtenir à coup sûr les résultats escomptés.

**6.128 Leadership neutre.** Dans la plupart des cas examinés, c'est grâce à la neutralité du secrétariat, à l'impartialité de la présidence ou à la participation assidue d'un organisme central que la confiance

entre les participants, un leadership solide et un bon processus de règlement des différends ont pu être maintenus. La seule exception à cette règle : le protocole d'entente sous-jacent au Programme de foresterie des Premières nations, qui établissait un mode de fonctionnement bien défini et complémentaire entre deux ministères.

**6.129 Avantages évidents.** La coordination exige du temps et des ressources. Les ministères (et les autres organisations) doivent s'attendre à des avantages suffisants pour compenser les coûts. Ils doivent aussi être prêts à fournir suffisamment de ressources pour s'assurer qu'il y a bel et bien coordination. Un défi revenait régulièrement : créer des stimulants (argent, reconnaissance et information) pour les personnes et les organisations participantes afin de coordonner leurs efforts.

**6.130** Aucun facteur de succès n'est à lui seul absolument indispensable. Dans une publication récente sur la gestion horizontale du Centre canadien de gestion, on note ceci : « Comme c'est souvent le cas, la coordination (ou tout autre objectif louable) peut être réalisée sans avoir recours à des mécanismes spéciaux si les gens font preuve de la volonté nécessaire, alors qu'aucun mécanisme au monde ne peut fonctionner si la volonté est absente. » En fin de compte, la coordination est l'affaire de personnes engagées et efficaces — et de l'incitation qu'elles ont à travailler ensemble.

### Ce que les ministères font pour tirer des leçons de leur expérience

**6.131** Les mécanismes qui permettent de tirer des leçons du passé, qu'il s'agisse des évaluations de programme, de la surveillance régulière ou d'une bonne communication interministérielle, aident les ministères à façonner leurs programmes et leurs initiatives de manière à éviter les principaux pièges des initiatives précédentes. Pour chaque étude de cas, on pouvait s'appuyer sur une

Étant donné que les fonctionnaires évoluent hors de leur ministère, on ne peut pas présumer que des comptes seront rendus; cela doit être mis par écrit.

expérience antérieure (programmes exécutés auparavant, évaluations de programme ou antécédents). Parfois, on avait bel et bien retenu des leçons du passé, parfois pas. D'après nos observations, la plupart des leçons retenues l'ont été de façon informelle, selon les individus en cause.

**6.132** Les ministères fédéraux entretiennent des relations à long terme entre eux. Dans tous les cas examinés, les enjeux de politique remontaient loin en arrière. Grâce à cette continuité, les intervenants ont donc la chance d'établir des relations de confiance entre les ministères; il se peut qu'ils travaillent ensemble à plusieurs dossiers connexes. Cela pose aussi un défi sur le plan de la gestion des connaissances. Les nouveaux venus peuvent ainsi apprendre les éléments essentiels des dossiers pertinents et le roulement peut être bien géré.

**6.133** À notre avis, il y a quatre mesures que les ministères peuvent prendre pour tirer des leçons de leurs succès et de leurs échecs. Premièrement, une participation efficace aux efforts de coordination externe mise sur une bonne coordination intraministérielle pour fournir de l'information, assurer la cohérence des politiques et obtenir des ressources suffisantes. La coordination au sein des ministères doit intervenir à tous les niveaux de gestion. Deuxièmement, les ministères doivent veiller à ce que les rapports internes décrivent les situations de manière assez détaillée pour que les autres puissent en tirer des leçons. Troisièmement, les ministères doivent planifier en tenant compte du roulement, car il a des répercussions sur les activités d'information intraministérielles et la gestion des dossiers. Enfin, les ministères doivent échanger bilatéralement leurs expériences, bonnes et mauvaises, avec les autres ministères.

### Ce que les organismes centraux font pour aider les ministères

**6.134** Les organismes centraux n'ont joué aucun rôle dans certains des cas que nous avons examinés alors qu'ils ont joué des rôles constructifs dans d'autres cas, offrant leur perspective et leur expérience. Dans un cas (écologisation de l'approvisionnement), ils n'ont pas appuyé une bonne coordination. L'administration fédérale dans son ensemble n'a ni tiré ni communiqué systématiquement les principales leçons de ces efforts de coordination.

**6.135** Une bonne coordination interministérielle est limitée par le fait que les ministères ne peuvent pas obliger les autres ministères à agir, et qu'ils doivent recourir à la persuasion et à la négociation. Cela veut dire qu'il faudra l'intervention des organismes centraux si l'on veut en arriver à une perspective globale pour l'administration fédérale. Comme l'a dit un greffier du Conseil privé : « Les organismes centraux devront coordonner l'effort collectif, soutenir le travail des ministères et intervenir dans les secteurs nécessitant une vue d'ensemble. »

**6.136** À qui appartient-il de veiller à ce qu'il y ait une bonne coordination? Le Bureau du Conseil privé assume un rôle clé dans la coordination des politiques et il a fourni des orientations concernant certains aspects de la coordination entre les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, grâce au contrôle et à la surveillance qu'il exerce sur de nombreux aspects des opérations du gouvernement, occupe une position de choix pour donner des orientations et des avis sur les questions de gestion.

**6.137** En 1995, le Groupe de travail sur les questions horizontales a recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer un guide de « pratiques exemplaires » pour la coordination interministérielle. Dans notre dernier examen des nouveaux mécanismes de

**D'après nos observations, la plupart des leçons retenues l'ont été de façon informelle, selon les individus en cause.**

**Les organismes centraux et les ministères peuvent être beaucoup plus explicites au sujet des orientations nécessaires et des leçons retenues.**



régie (chapitre 23 du Rapport du vérificateur général de 1999), nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor détermine et communique les éléments d'un cadre de régie. Nous croyons que beaucoup d'éléments d'un tel cadre s'appliquent aux situations où les ministères essaient de travailler ensemble. À notre avis, les organismes centraux et les ministères peuvent être beaucoup plus explicites au sujet des orientations nécessaires et des leçons retenues.

**6.138** Comme le Groupe de travail sur les questions horizontales l'a recommandé, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un guide de « pratiques exemplaires » pour la coordination interministérielle. Il faudrait consulter les fonctionnaires d'expérience des ministères et organismes centraux pour s'assurer que le contenu est réaliste et reflète la sagesse de ceux et celles qui ont travaillé à des dossiers horizontaux. Une fois les principaux ingrédients déterminés, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé devraient préparer une stratégie pour faire en sorte que les initiatives horizontales soient gérées de la façon la plus efficace et la plus réussie possible. Pour ce faire, il faudrait veiller à ce que les principes et les éléments de la coordination soient bien compris par les ministères et à ce que l'utilisation du cadre soit surveillée.

*Réponse conjointe du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans l'exercice de son mandat, s'est engagé à renforcer la gestion axée sur les résultats et à assurer le suivi des leçons apprises. Le rapport annuel sur le rendement du gouvernement, intitulé Une gestion axée sur les résultats, passe en revue les progrès réalisés à cet égard et fournit des exemples de rapports sur le rendement, pris dans l'administration fédérale, sur une foule d'enjeux horizontaux.*

*En vertu de son rôle de consultation et de facilitation à tous les niveaux de l'élaboration des politiques, des communications et de la consultation, le Conseil privé s'est engagé à aider les ministères à appliquer les principes de gestion des enjeux horizontaux de manière concrète et pratique.*

## Conclusion

**6.139** Les ministères ont choisi une foule d'approches pour travailler les uns avec les autres, pour exécuter des programmes, élaborer de nouvelles stratégies, consulter les groupes d'intérêts, faire l'unanimité sur des positions stratégiques et échanger de l'information. Les approches se présentent sous diverses formes, qui vont des ententes officielles en vue de la création de nouvelles entités à des réseaux officieux, à participation volontaire, d'échange d'information.

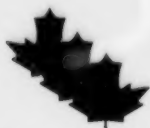
**6.140** Dans la plupart des cas que nous avons étudiés, les ministères avaient choisi une approche appropriée pour exécuter le programme ou élaborer la politique. Au nombre des principaux aspects qui posaient problème figurent les suivants : objectifs flous ou inexistant, rôles mal décrits, obligations redditionnelles vagues et faibles mécanismes de règlement des différends jumelés à la non-participation de la haute direction. Il est essentiel que les objectifs et les rôles soient décrits de façon explicite étant donné que les fonctionnaires travaillent de plus en plus ensemble à des dossiers qui relèvent de plus d'un ministère.

**6.141** Dans la plupart des études de cas, les résultats prévus ont été atteints. La principale exception : l'écologisation de l'approvisionnement. Dans certains cas, l'absence de surveillance et de plans d'évaluation ou d'information réduit la capacité du Parlement de déterminer si les objectifs visés ont été ou seront atteints. Elle empêche aussi de tirer des leçons des succès et des échecs passés.



**6.142** À notre avis, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les ministères fassent un suivi détaillé de leurs initiatives horizontales pour en tirer les leçons importantes, tout particulièrement lorsqu'ils connaissent des taux de roulement élevés. Il s'agit

manifestement d'un domaine où les organismes centraux peuvent ajouter de la valeur et appuyer une gestion plus efficace des enjeux qui relèvent de plus d'un ministère; cela englobe le développement durable. Il reste beaucoup de travail à faire.



## À propos de la vérification

### Objectifs

De façon générale, la présente vérification visait à cerner les principaux facteurs qui permettront aux ministères fédéraux de bien travailler ensemble en vue de régler les enjeux liés au développement durable. Les cinq sous-objectifs de la vérification étaient les suivants :

- décrire comment et pourquoi les ministères fédéraux coordonnent leurs activités liées à l'environnement et au développement durable avec celles des autres ministères;
- déterminer si les initiatives de coordination prennent une forme appropriée eu égard aux objectifs et aux résultats escomptés;
- déterminer si les initiatives de coordination produisent les résultats escomptés;
- établir les raisons du succès ou de l'échec des initiatives de coordination;
- déterminer si l'administration fédérale a tiré et communiqué les grandes leçons qui se dégagent des efforts de coordination entre les ministères.

### Étendue

La vérification s'articule autour de six études de cas. Cinq d'entre elles ont été choisies à partir des engagements que les ministères avaient pris dans leur première stratégie de développement durable, à savoir travailler avec d'autres ministères. La sélection de ces études de cas s'est faite en deux temps. Dans un premier temps, nous avons choisi des cas où la coordination était essentielle à l'atteinte des objectifs, où des aspects environnementaux ou économiques importants étaient en jeu et où les engagements pris étaient énoncés assez clairement pour être vérifiables. Dans un deuxième temps, nous avons choisi des cas pour lesquels une vérification pouvait faire une différence (on pouvait en tirer des leçons) et qui n'avaient pas été vérifiés récemment par le Bureau. Nous avons retenu des cas qui représentaient un mélange de différents mécanismes de coordination interministérielle (par exemple, bilatéraux/multilatéraux, officiels/officieux, temporaires/permanents) et qui faisaient intervenir différents ministères. Un sixième cas, l'évaluation des incidences des effluents liquides des mines de métaux, a été ajouté à la suite des suggestions formulées lors des entrevues préliminaires.

### Critères

Les critères de vérification s'appliquaient à trois des sous-objectifs. Le premier et le quatrième sous-objectifs étant principalement de nature descriptive, aucuns critères ne s'appliquaient.

Pour le deuxième sous-objectif, les principaux critères étaient les suivants : objectifs clairs; participants ayant des connaissances, des antécédents et des pouvoirs pertinents; rôles, responsabilités et obligations redditionnelles clairs; structure de gestion appropriée; ressources suffisantes; bon mécanisme de règlement des différends; disponibilité d'information sur les progrès; participation de groupes d'intérêts de l'extérieur (s'il y a lieu) et compatibilité avec les pratiques exemplaires.

Pour le troisième sous-objectif, le principal critère était le suivant : les objectifs sont-ils décrits de façon à permettre l'évaluation du succès et de l'atteinte des résultats souhaités?

Pour le cinquième sous-objectif, nous avons d'abord examiné si les ministères avaient tiré des leçons de l'expérience passée et tenu compte de ces connaissances et, s'il y avait lieu, si les organismes centraux avaient cerné les leçons retenues et contribué à les appliquer à d'autres initiatives d'autres ministères.

## **Méthode**

Nous avons examiné la documentation pertinente, analysé les stratégies de développement durable et les rapports ultérieurs sur les progrès, interviewé les représentants des ministères participants et des groupes d'intérêts de l'extérieur (117 personnes en tout); nous avons examiné des documents ministériels et assisté à des réunions en tant qu'observateurs. Nos travaux ont porté sur 12 ministères et organismes : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, Bureau du Conseil privé, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans le cas des initiatives de portée gouvernementale, comme le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable, nous avons prêté une attention particulière à la coordination des réseaux et des comités par les secrétariats et les présidences.

Compte tenu de la taille limitée de l'échantillon, la vérification ne nous a pas permis de formuler de grandes généralisations. Par exemple, nous n'avons pas pu dresser de liste définitive des facteurs favorables à une bonne coordination. Nous avons surtout cherché à utiliser les cas pour donner des exemples et pour informer.

## **Équipe de vérification**

Commissaire par intérim : Richard Smith  
Directeur : Peter Morrison

Ryan Colley  
Nada Vransky  
Suzanne White

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.



## **Chapitre 7**

**La coopération entre  
les gouvernements fédéral,  
provinciaux et territoriaux**





# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	7-5
<b>Introduction</b>	7-7
Objet de l'étude	7-7
<b>Observations</b>	7-9
Des tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux	7-9
Conditions des ententes de coopération fructueuses	7-9
Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada	7-11
La Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000	7-13
Stratégie nationale sur les forêts	7-14
Plan nord-américain de gestion de la sauvagine	7-16
Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées	7-19
Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre	7-22
<b>Conclusion</b>	7-24
<b>À propos de l'étude</b>	7-25
<b>Pièces</b>	
7.1 Enjeux fédéraux, provinciaux et territoriaux et environnement – Les observations du Bureau formulées dans des rapports antérieurs	7-8
7.2 Coopération intergouvernementale : liens avec nos études de cas	7-10
7.3 Objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre pour l'Est du Canada et les provinces	7-12
7.4 Plan nord-américain de gestion de la sauvagine : une structure à quatre volets	7-18
7.5 Plan conjoint Habitat des Prairies : résultats obtenus par rapport aux cibles	7-20
<b>Annexe</b>	
Environnement et développement durable : des champs de compétence partagée	7-26





## La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

### Points saillants

**7.1** Puisque la compétence en matière d'environnement est fondée sur le partage des responsabilités, une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est nécessaire. Des ententes de coopération fructueuses reposent sur un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance de relations où les partenaires créent et maintiennent entre eux un climat de confiance. Elles soulignent que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause de même que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent exercer la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires durant le cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité de ces conditions.

**7.2** Avant de conclure une entente, les futurs partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important et qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à la réalisation des objectifs de l'entente. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats escomptés.

**7.3** Dans la conception de l'entente, les questions d'obligation redditionnelle entre les partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers et les résultats prévus, ainsi que des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler et rendre compte du rendement, de même que pour évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu?

**7.4** Lors de la mise en oeuvre de l'entente, les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chaque partenaire doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, ils doivent coordonner les activités, surveiller les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents sur la performance.

**7.5** Les études de cas donnent aussi des exemples des relations dites « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Ces relations sont « strictes » quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale, et « souples » quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

### Contexte et autres observations

**7.6** L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas mentionné expressément dans la Constitution. Cependant, les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels sur diverses questions qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe.

**7.7** Ce chapitre présente cinq études de cas où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent ensemble à des enjeux de développement durable : le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada, la Stratégie nationale sur les forêts, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, l'Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées, de même que le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre.

## Introduction

**7.8** L'environnement — comme de nombreux autres aspects du développement durable — est un champ de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce sujet n'est pas expressément mentionné dans la Constitution. Les deux ordres de gouvernement possèdent des pouvoirs constitutionnels dans différents domaines qui leur permettent d'adopter des lois régissant les enjeux environnementaux (voir l'annexe A). Mentionnons quelques exemples.

- Les provinces ont compétence sur l'administration des terres publiques, les ressources, la propriété et les droits civils, ainsi que les ouvrages et entreprises de nature locale dans la province.
- Les pouvoirs fédéraux promulguent des lois concernant la pêche, les échanges et le commerce interprovincial et international, le droit criminel, et la paix, l'ordre et le bon gouvernement.
- L'agriculture est une responsabilité à la fois fédérale et provinciale.
- environ 40 p. 100 du territoire canadien se compose de terres publiques fédérales (situées pour la plupart dans les territoires) et 50 p. 100, de terres publiques provinciales; les ressources appartiennent généralement au propriétaire des terres où elles sont situées.

**7.9** Le partage de la compétence environnementale nécessite une étroite coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Dans nos rapports précédents, nous avons reconnu que, dans les champs de compétence partagée, la gestion est une tâche complexe (voir la pièce 7.1). Nous avons soulevé diverses questions telles que le rôle que joue le gouvernement fédéral dans un partenariat et l'obligation de rendre compte des résultats globaux. Nous avons évalué la mesure dans

laquelle des relations de travail particulières atteignent les objectifs convenus.

### Objet de l'étude

**7.10** La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une initiative de plus grande envergure du présent Rapport pour cerner les principaux facteurs qui permettent d'élaborer et de maintenir des partenariats fructueux dans le domaine du développement durable. Le chapitre 5 présente le sujet principal et donne un aperçu des trois chapitres suivants : le chapitre 6 porte sur la coordination entre les ministères fédéraux; le chapitre 7, c'est-à-dire le présent chapitre, traite de la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; le chapitre 8 aborde les mécanismes de coopération entre le gouvernement fédéral et le secteur privé. Tout au long de notre travail, nous nous sommes efforcés de relever tant les facteurs communs que les facteurs propres à un certain type de relation.

**7.11** L'étude a été axée sur les ententes de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui portent sur l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes ayant trait à l'environnement et au développement durable. Au moyen de cinq études de cas, nous avons appris comment certaines ententes atteignent leurs objectifs et pourquoi d'autres n'y parviennent pas. Nous avons accordé une attention particulière au cycle de vie de chaque entente, soit avant même la conclusion d'une entente par les parties, lors de la conception de l'entente et au cours de sa mise en oeuvre.

**7.12** Nous croyons que les leçons tirées des études de cas s'appliquent à la plupart des ententes de coopération conclues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cependant, l'étude ne permet pas de faire des généralisations quant à l'efficacité de tous ces accords. Le lecteur trouvera plus

**Nous avons accordé  
une attention  
particulière au  
cycle de vie des  
ententes de  
coopération.**

Pièce 7.1

Enjeux fédéraux,  
provinciaux et territoriaux  
et environnement – Les  
observations du Bureau  
formulées dans des  
rapports antérieurs

*Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 18, « Le ministère de l'Environnement », 1990.*

**18.58** Ce partage des compétences — fédérales-provinciales et interministérielles — pour les questions environnementales engendre une mosaïque de responsabilités qui rend presque impossible l'attribution des responsabilités envers le public en matière de protection de l'environnement du Canada. À ce chapitre critique, aucune entité n'est à elle seule responsable ni comptable envers le peuple canadien.

**18.59** Les gouvernements du Canada cherchent encore, par des initiatives comme la création du Conseil canadien des ministres de l'Environnement et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, les moyens d'agir de concert pour protéger l'environnement du pays.

*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 3, « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada », 1998.*

**3.21** Il est normal, dans une fédération comme le Canada, que des défis surgissent lorsque des questions exigent la collaboration de divers paliers de gouvernement. Toutefois, les changements climatiques ne sont pas seuls à poser ce genre de défi. Il existe nombre de domaines à l'égard desquels le gouvernement fédéral et ceux des provinces ont un droit de regard.

**3.22** En 1995, un groupe de travail fédéral a présenté un rapport à la suite de son examen de 16 études de cas de coopération fédérale-provinciale pour l'élaboration de politiques. Il a constaté que le succès, dans ce domaine, dépendait de plusieurs facteurs : l'établissement d'un climat de confiance, qui nécessite ouverture d'esprit et prise en compte des intérêts de toutes les parties; le travail au sein des mécanismes de coopération existants, comme les comités permanents de fonctionnaires; l'instauration d'un sentiment commun de la nécessité de collaborer.

**3.23** Pour ce qui est de la démarche visant à parer aux changements climatiques, on ne s'attend pas à ce que l'approche actuelle en matière de coopération fédérale, provinciale et territoriale produise les résultats que le gouvernement fédéral a promis aux Canadiens il y a plus de sept ans. Il faudra, à tous les paliers de gouvernement, une planification et un travail collectif beaucoup plus efficaces si l'on veut que les engagements pris par le Canada soient respectés. Le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer dans la direction de cet effort national.

*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 5, « La rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales : donnent-elles les résultats attendus? », 1999.*

**5.1** Les ententes fédérales-provinciales sur l'environnement offrent la possibilité d'accroître la protection de l'environnement et de rationaliser les activités administratives et de réglementation des deux paliers de gouvernement. Les ententes que nous avons vérifiées ne donnent pas toujours les résultats attendus. Nous avons constaté que bon nombre des activités essentielles à la mise en oeuvre de ces ententes ne fonctionnent pas aussi bien qu'elles le pourraient.

**5.2** Environnement Canada n'a pas pu nous fournir de documents indiquant qu'avant de conclure ces ententes, le gouvernement fédéral avait analysé de façon officielle les risques connexes pour déterminer, par exemple, si les parties pouvaient remplir leurs engagements. Par conséquent, nous n'avons aucune preuve formelle qu'une telle analyse a été faite. De plus, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucun plan documenté indiquant comment il pourrait assumer de nouveau ses responsabilités si une province était incapable d'assumer les siennes ou si l'un des deux gouvernements décidait de mettre fin à l'entente.



d'information dans la section intitulée  
**À propos de l'étude.**

## Observations

### Des tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

**7.13** Le Canada est doté d'une série de conseils ministériels qui sont autant de tribunes sur la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement constitue la plus importante tribune de discussion et de coopération intergouvernementales sur les enjeux environnementaux qui suscitent des préoccupations à l'échelon régional, national et international.

**7.14** Le Conseil se compose des ministres de l'environnement du gouvernement fédéral et des 13 gouvernements provinciaux et territoriaux. Tous ses membres sont traités sur un pied d'égalité et la présidence est assumée chaque année à tour de rôle par l'un d'entre eux. Ils se réunissent habituellement deux fois l'an pour discuter des priorités environnementales et déterminer les activités de groupes de travail intergouvernementaux.

**7.15** D'autres conseils ministériels ont été créés en vue d'étudier des sujets relatifs à la faune, aux parcs, aux forêts, à l'agriculture, à l'énergie et à la pêche. Ces conseils agissent de manière indépendante et bénéficient habituellement de l'appui d'un secrétariat, de sous-comités ou de groupes de travail.

**7.16** Les réunions conjointes de conseils sont un moyen de promouvoir la coopération intergouvernementale sur les enjeux qui recoupent divers mandats et administrations. Ainsi, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement se réunissent pour discuter de questions

atmosphériques, comme les changements climatiques, les pluies acides et le smog.

**7.17** La pièce 7.2 donne la liste des conseils intergouvernementaux s'occupant des enjeux que nous avons examinés dans le cadre de la présente étude.

### Conditions des ententes de coopération fructueuses

**7.18** Il est ressorti de nos entretiens que les représentants fédéraux et provinciaux manifestent un intérêt marqué à l'égard des pratiques et des attitudes qui mènent à des ententes de coopération fructueuses. La plupart d'entre eux jugeaient qu'une coopération intergouvernementale sur le sujet qui les touchait était, pour leurs ministères, le meilleur moyen d'atteindre les objectifs visés. Il s'agit là d'un point de vue que partageaient les représentants de l'industrie et des organisations environnementales.

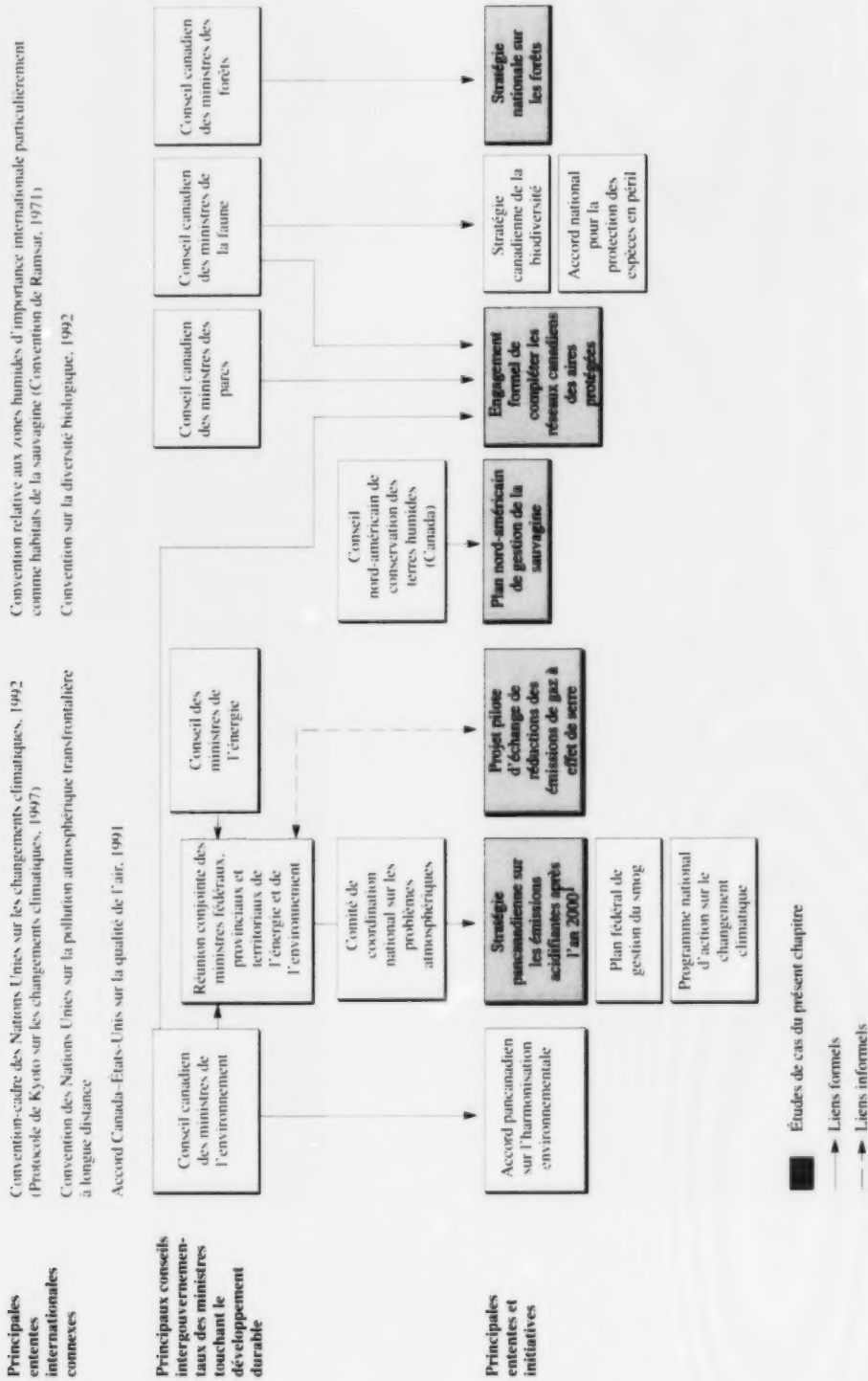
**7.19** Nous avons aussi noté que les praticiens des ententes de coopération sont unanimes à penser qu'une coopération efficace combine des facteurs subjectifs et objectifs qui sont en grande partie indépendants du type de relation entretenue — que ce soit au sein d'un gouvernement, entre divers gouvernements ou avec une organisation non gouvernementale. L'ouverture, la transparence et une disposition à écouter et à effectuer des changements comptent parmi les facteurs subjectifs qui sont nécessaires pour créer et préserver un climat de confiance entre les partenaires. Le leadership, l'engagement de la part du personnel et de la haute direction, de même que l'appui du public et du milieu politique occupent également une place importante dans la liste des principaux facteurs que les praticiens ont mentionnés et qui sont présentés dans le chapitre 5 du présent rapport (voir la pièce 5.2).

**7.20** Dans les rapports précédents, nous avons accordé une attention spéciale aux facteurs objectifs, comme l'obligation

**Les représentants  
fédéraux et  
provinciaux  
manifestent un intérêt  
marqué à l'égard des  
pratiques et des  
attitudes qui mènent  
à des ententes de  
coopération  
fructueuses.**

Pièce 7.2

Coopération intergouvernementale : liens avec nos études de cas



1 A remplacé le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada

**Remarque :** Ce tableau est à dessein sélectif et non exhaustif. Nous voulions montrer les principales structures de coopération intergouvernementale qui jouent un rôle dans les enjeux que traitent nos études de cas.

de rendre compte des ententes de coopération. Nos entrevues avec des praticiens et notre examen des études de cas ont confirmé l'importance de l'obligation redditionnelle. Ils ont montré aussi que les éventuels partenaires doivent remplir certaines conditions importantes bien avant de concevoir une entente.

- **Avant de conclure une entente,** les éventuels partenaires doivent être persuadés que l'enjeu est important, qu'un partenariat est probablement la meilleure façon de s'y attaquer, et qu'il offre des avantages clairs aux organisations participantes. Ils doivent reconnaître leurs compétences respectives et tenir compte de la capacité de leurs partenaires éventuels d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, ils doivent consulter et mettre à contribution toutes les organisations dont l'engagement est essentiel à l'atteinte des objectifs de l'entente projetée. Si les partenaires ne remplissent pas ces conditions, il leur sera peut-être possible d'arriver à une entente, mais ils n'obtiendront vraisemblablement pas les résultats voulus.

- **Dans la conception de l'entente,** les questions redditionnelles entre partenaires deviennent importantes. L'entente précise-t-elle des objectifs clairs, communs ou complémentaires, des calendriers, les résultats escomptés et des rôles et des responsabilités clairs? Existe-t-il des dispositions appropriées pour coordonner, contrôler, rendre compte de la performance, évaluer et modifier l'entente s'il y a lieu? Les partenaires ont-ils préparé la voie à une formule de mise en oeuvre souple qui tiendra compte des différences entre les gouvernements?

- **Lors de la mise en oeuvre de l'entente,** les partenaires doivent respecter leurs engagements. Chacun doit produire le plus tôt possible un plan d'action qui définit des rôles et des responsabilités clairs au sein de sa propre organisation et fixe des cibles et des calendriers. Les partenaires doivent aussi intégrer les

objectifs de l'entente dans leurs politiques et leurs opérations. Enfin, les partenaires doivent coordonner les activités, contrôler les résultats et soumettre en temps opportun des rapports transparents.

**7.21** Dans les cinq études de cas qui suivent, nous avons examiné la mesure dans laquelle la présence, ou l'absence, de ces éléments se répercute sur le succès d'une entente.

### **Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada**

**7.22** En février 1985, après des années de discussions sur les pluies acides, les ministres de l'environnement des sept provinces de l'Est du Canada ont annoncé qu'ils s'étaient entendus sur des cibles nationales et provinciales de réduction des émissions de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>). Ces émissions sont la cause première des pluies acides. Les ministres ont convenu de limiter les émissions à 2 300 kilotonnes en 1994 — elles avaient atteint 3 812 kilotonnes en 1980. En 1994, les sept provinces avaient réduit leurs émissions de SO<sub>2</sub> à 1 752 kilotonnes, soit bien en deçà de la cible qu'elles s'étaient fixées pour 1994, et 54 p. 100 de moins que le niveau des émissions en 1980 (voir la pièce 7.3). Comment y sont-elles parvenues?

**7.23 S'entendre sur l'importance de l'enjeu.** Les pluies acides sont souvent appelées le « problème invisible » parce que les preuves des dommages qu'elles causent ne sont pas faciles à déceler. La première difficulté a été de s'entendre sur le problème. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi le fondement scientifique qui permet de mieux comprendre l'enjeu et d'estimer les répercussions environnementales d'une réduction des émissions de SO<sub>2</sub>. D'après leurs modèles, la cible visée pour 1994, de pair avec une intervention parallèle aux États-Unis, devait limiter les dépôts humides de sulfate à une quantité

**Les éventuels partenaires doivent remplir certaines conditions importantes bien avant de concevoir une entente de coopération.**

**« Pourquoi conclure une entente? Seulement lorsqu'il y a plus d'avantages à l'avoir qu'à vivre sans elle. »**

**Représentants fédéraux et provinciaux**

« Il faut que le public adhère au projet. Le degré d'adhésion dépend de la mesure dans laquelle le public a participé à vos discussions et du niveau de clarté des enjeux. »

Un représentant provincial

maximale de 20 kilogrammes par hectare et par année dans les provinces de l'Est. Ce niveau a été considéré comme le seuil acceptable pour que soient protégés les systèmes aquatiques modérément sensibles. Les gouvernements et des organisations environnementales ont déployé des efforts concertés pour sensibiliser le public à l'enjeu et pour soutenir son intérêt en publiant des rapports annuels sur la performance.

**7.24 Reconnaître la nécessité d'une entente officielle.** Après avoir convenu de l'importance du problème, les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu la nécessité de conclure une entente entre eux plutôt que de laisser les provinces agir de façon indépendante. Les représentants provinciaux ont jugé qu'une entente canadienne procurerait des munitions au gouvernement fédéral dans les négociations menées avec les

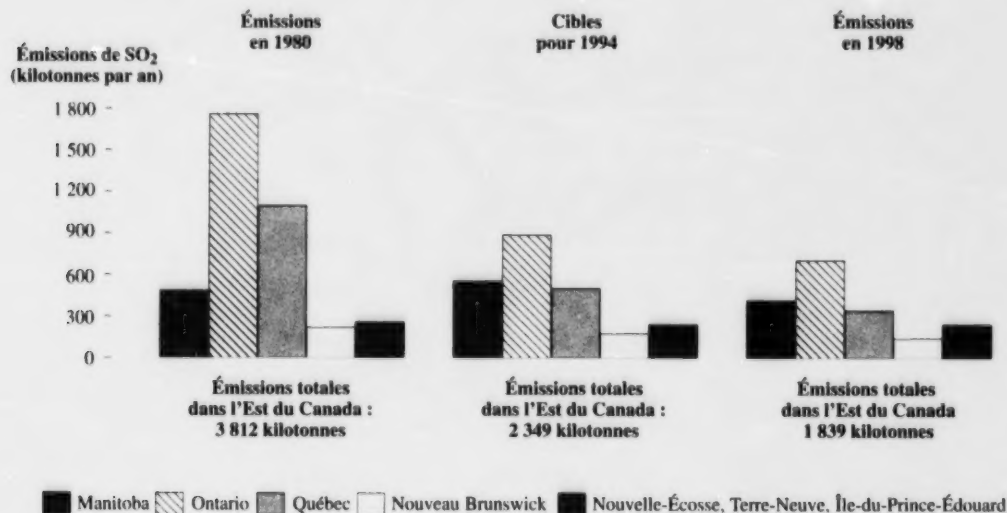
États-Unis sur la réduction des flux transfrontaliers de  $\text{SO}_2$ . La pollution transfrontalière par le  $\text{SO}_2$  était — et demeure — un problème de taille pour le Canada, notamment en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

**7.25** Fait tout aussi important, le Programme avait des moyens à la hauteur de ses ambitions. Ainsi, il disposait de ressources financières considérables qui ont permis d'établir un fondement scientifique approprié et de soutenir les efforts que faisait l'industrie pour réduire les émissions de  $\text{SO}_2$ .

**7.26 Des cibles claires et convenues.** Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont entendus sur une cible et un calendrier de réduction des émissions de  $\text{SO}_2$  dans l'Est du Canada. Ils se sont également mis d'accord sur des cibles et des calendriers précis pour chacune des

### Pièce 7.3

Objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre ( $\text{SO}_2$ ) pour l'Est du Canada et les provinces



Sources : Environnement Canada, *Rapport annuel sur les ententes fédérales-provinciales concernant le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada*, 1997; *Rapport d'étape annuel de 1999 sur la Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000*

sept provinces situées à l'est du Manitoba inclusivement. Ces cibles et ces calendriers ont été inclus dans les sept accords bilatéraux officiels qui ont été signés en 1987-1988.

**7.27 Une formule de mise en oeuvre souple.** Le Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada indiquait très précisément quels étaient les résultats escomptés, mais il laissait aux provinces le soin de décider comment elles entendaient les obtenir. Le Québec et le Nouveau-Brunswick, par exemple, ont atteint leurs cibles respectives en recourant à des démarches très différentes : le Québec a réglementé les émissions de  $\text{SO}_2$ ; le Nouveau-Brunswick

a négocié avec chaque fonderie et chaque centrale d'énergie utilisant des combustibles fossiles, puis il a intégré les objectifs de réduction des émissions de  $\text{SO}_2$  au processus d'obtention des permis d'exploitation annuels des entreprises.

#### **La Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000**

**7.28** En 1998, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont signé la Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000. La Stratégie s'appuie sur le rapport qu'a publié en 1997 le Groupe de travail sur les émissions acidifiantes, formé de multiples intervenants. Elle est fondée sur des



*Pluies acides : le problème invisible. La science a montré qu'à la longue, l'acidification réduit la diversité de la vie dans les lacs et ralentit la croissance des forêts. Toutefois, ces tendances ne sont guère perceptibles à l'oeil humain. (Voir le paragraphe 7.23.)*

**Source :** Photographie gracieusement fournie par Images of New Brunswick

*Le succès du Programme de lutte contre les pluies acides dans l'Est du Canada est attribuable en grande partie aux investissements considérables qui ont été faits pour améliorer les grandes centrales d'énergie qui brûlent des combustibles fossiles ainsi que les fonderies de produits métalliques primaires. Ainsi, à la fin des années 1980, l'usine Horne de la Noranda, au Québec (à droite), a procédé à des travaux d'une valeur de plus de 150 millions de dollars en vue de réduire les émissions de  $\text{SO}_2$ . (Voir le paragraphe 7.25.)*

**Source :** Photographie gracieusement fournie par Noranda Inc.





« À la fin des années 1980, il était bien évident que la réduction des émissions de dioxyde de soufre était une priorité pour le gouvernement. Il était impossible de s'asseoir à une table avec des représentants ministériels sans en discuter. »

Un représentant de l'industrie

« Il est impossible d'inclure tout le monde, mais la Coalition s'est réellement efforcée de diversifier les types de membres. Cette mesure a été favorable aux discussions sur les pratiques de la foresterie durable et a donné aux gens une véritable occasion de s'exprimer. »

Un représentant provincial

preuves scientifiques selon lesquelles, malgré les progrès accomplis, les pluies acides continueront d'endommager les zones sensibles.

**7.29** La Stratégie établit la façon dont le Canada gèrera les pluies acides dans l'avenir. Elle reconnaît que le Canada doit obtenir d'autres réductions des émissions de SO<sub>2</sub> des États-Unis, que l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse doivent fixer de nouveaux objectifs de réduction, et qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches sur les pluies acides et d'exercer une surveillance, de prévenir la pollution, de veiller à ce que les zones non polluées demeurent dans le même état, et de rendre compte chaque année des résultats obtenus.

**7.30** **Faire en sorte que l'enjeu reste au premier plan.** Cependant, contrairement au Programme de 1985, le principal défi de la Stratégie consiste à ce que l'enjeu demeure au premier plan. Comme l'a dit un écologiste, « les pluies acides ont disparu de l'écran radar politique ». Comme l'appui du public et du milieu politique a diminué, les gouvernements provinciaux n'ont pu s'entendre sur les objectifs de réduction de la Stratégie. L'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse se sont plutôt engagés à rendre compte des progrès accomplis aux ministres de l'énergie et de l'environnement à la fin de 1999. (Selon l'esprit de l'entente, ces provinces devaient aussi soumettre des cibles.) À cette date, seul le Québec avait fixé sa cible : d'ici l'an 2002, les émissions de SO<sub>2</sub> seront réduites à un niveau inférieur aux seuils actuels de 40 p. 100. Dans le rapport de novembre 1999 sur la Stratégie, les trois autres provinces se sont engagées à annoncer une réduction supplémentaire des émissions d'ici la fin de l'an 2000. L'Ontario l'a fait en janvier 2000, se fixant un objectif de réduction de 50 p. 100 d'ici l'an 2015.

## Stratégie nationale sur les forêts

**7.31 Élargir la base des intervenants.** En 1987, le Conseil canadien des ministres des forêts a lancé la première stratégie nationale sur les forêts. En 1992, la deuxième stratégie a élargi la base des participants, laquelle est passée à 12 gouvernements et à 17 organisations, dont la plupart entretenaient des liens de longue date avec l'industrie forestière. S'appuyant sur les stratégies antérieures, la troisième stratégie nationale sur les forêts de 1998, toujours en vigueur, a reconnu le besoin d'élargir encore plus la participation. En tout, 42 participants représentant les gouvernements, les associations de l'industrie forestière et les organisations environnementales ont signé l'Accord canadien sur les forêts et la Stratégie connexe. Ces 42 partenaires ont formé ce que l'on a appelé la « Coalition ». Cette coalition élargie a donné aux participants la chance de mieux comprendre leurs intérêts réciproques en plus d'assurer un appui plus vaste à l'initiative. Le gouvernement du Québec n'a pas signé l'Accord, mais il a quand même souscrit à ses buts et à ses objectifs.

**7.32** L'objectif de l'Accord et de la Stratégie « est d'entretenir et d'améliorer à long terme la santé des écosystèmes forestiers au bénéfice de tous les êtres vivants, autant au niveau national qu'international, tout en assurant à la génération actuelle et aux générations futures de bonnes perspectives environnementales, économiques, sociales et culturelles ».

**7.33 Avantages prévus pour les participants.** Bien qu'il y ait chez les participants un fort consensus au sujet du but principal de la Stratégie, leur participation à une stratégie nationale est fondée sur des motifs différents. Ainsi, chaque province a entière compétence sur la gestion de ses forêts et pourrait agir de manière indépendante. Cependant, les autorités provinciales ont reconnu qu'il est nécessaire de réagir de façon énergique et



unifiée aux pressions du marché international pour mieux intégrer les valeurs environnementales, sociales et économiques dans la gestion des forêts. La Stratégie nationale sur les forêts, ont-elles considéré, est un moyen d'atteindre cet objectif.

**7.34** Les représentants autochtones, quant à eux, voulaient intensifier la participation des Autochtones à la gestion des forêts. Ils estimaient que le fait de prendre part à la Stratégie leur permettrait peut-être de poser les principes fondamentaux qui les aideraient à poursuivre leurs buts. Deux aspects étaient capitaux pour leur participation : d'une part, la Stratégie s'intéressait au développement durable et reflétait la gamme complète des valeurs de la forêt, et d'autre part, les gouvernements étaient favorables à la participation des Autochtones.

**7.35** **Le défi permanent que pose l'établissement d'objectifs précis et mesurables.** La Stratégie nationale sur les forêts est un document complet qui présente une vision des forêts durables dans tout le pays. La Stratégie présente 121 points, réunis sous neuf orientations stratégiques. Elle ne spécifie toutefois aucune cible, aucun indicateur de performance ni aucun délai pour atteindre ses objectifs. Elle ne présente pas non plus de priorités et ne précise pas les rôles et responsabilités des diverses organisations qui ont signé l'Accord canadien sur les forêts.

**7.36** Conscients de ces lacunes, les signataires de l'Accord ont convenu de préparer, avant la fin de 1998, des plans d'action publics et mesurables en réponse aux engagements pris dans la Stratégie. Aucun signataire n'a respecté le délai. À la fin de janvier 2000, toutefois, 17 des 42 organisations (dont le gouvernement fédéral et huit provinces sur neuf) avaient présenté leur plan d'action. Le gouvernement du Québec a dressé lui aussi un plan d'action. Ces plans sont

essentiels pour traduire les engagements généraux de la Stratégie en des mesures concrètes; sans cela, elle risque de perdre son élan.

**7.37** **Absence d'activités de contrôle au début de l'Accord.** Plusieurs participants à qui nous avons parlé ont laissé entendre que l'absence d'un « champion » particulier pendant la première année et demie de la Stratégie de 1998 explique en partie son lent démarrage. Ainsi qu'il est indiqué dans l'Accord, le Conseil canadien des ministres des Forêts « agira à titre de mandataire de la Stratégie au nom du public » et « examinera, lors de ses réunions annuelles, les progrès accomplis ». La Coalition se réunit aussi une fois l'an pour « supervi[ser] la mise en œuvre [de l'accord], depuis la planification jusqu'à l'évaluation ». Il existe en outre un comité d'évaluation. Cependant, la majeure partie des activités de surveillance quotidiennes sont laissées aux soins du secrétariat de la Coalition, lequel est formé d'employés de

« J'espère que la  
Stratégie nationale sur  
les forêts  
fonctionnera.  
L'initiative est fort  
importante pour nos  
membres ainsi que  
pour le Canada. Nous  
croyons réellement  
que, sans pratiques  
durables, nous  
n'avons pas d'avenir  
dans la foresterie. »

Un représentant de l'industrie



*Les pratiques de foresterie durable comportent une vaste gamme d'activités dont le reboisement. Ainsi qu'il est indiqué dans la première orientation stratégique de la Stratégie nationale sur les forêts, des partenaires différents, dont les valeurs divergent parfois, doivent travailler ensemble afin de préserver l'intégrité, la productivité, la résilience et la biodiversité des écosystèmes forestiers. (Voir le paragraphe 7.32.)*

**Source :** Photographie gracieusement fournie par le Syndicat des travailleurs de l'industrie du bois et leurs alliés du Canada

« Il faut un champion  
pour la Stratégie  
nationale sur les  
forêts »

Un représentant provincial

Ressources naturelles Canada. Il n'y a pas eu de suivi systématique à l'égard des plans d'action manquants avant la fin de 1999 (hormis la correspondance relative aux réunions annuelles de la Coalition). L'un des partenaires de la Coalition a fait la remarque suivante : [traduction] « Qui s'occupe du suivi de l'entente? Cela ne m'aurait pas dérangé si quelqu'un nous avait "poussés du coude". Nous aurions alors probablement établi le plan d'action ».

**7.38 Évaluation et rapports à mi-chemin.** Se fondant sur les plans d'action qu'il a reçus à ce jour et se conformant aux instructions du Comité d'évaluation, le secrétariat de la Coalition analyse les écarts par rapport aux objectifs de la Stratégie ainsi que la contribution de chacun des signataires. La Coalition prévoit publier, au printemps 2000, un rapport sur les faits saillants qui fera un survol national des progrès accomplis et des principales réalisations. Un comité indépendant d'experts procédera à une évaluation officielle à mi-chemin. La Coalition rendra ses résultats publics d'ici l'hiver 2001.

### Plan nord-américain de gestion de la sauvagine

« Ce qu'il faut, ce  
sont des objectifs  
communs ou  
compatibles. »

Un fonctionnaire fédéral

**7.39** En 1985, le nombre d'oiseaux aquatiques (canards, oies et cygnes) était tombé à 55 millions en Amérique du Nord — une diminution marquée par rapport au chiffre de 100 millions que l'on recensait dans les années 1970. En 1986, le Canada et les États-Unis ont signé une entente d'une durée de quinze ans pour s'attaquer au problème. Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine vise à rétablir les populations d'oiseaux aquatiques de l'Amérique du Nord aux niveaux des années 1970 en protégeant, en améliorant et en gérant leur habitat sur tout le continent. En 1994, le Plan a été mis à jour en vue d'étendre l'engagement du Canada et des États-Unis et d'inclure le Mexique, ce qui en fait l'initiative de

conservation d'habitats la plus vaste au monde.

**7.40** Le Canada met en oeuvre le Plan au moyen de partenariats, ou « plans conjoints », dont trois sont axés sur les habitats : le Plan conjoint Habitat des Prairies, de loin le plus important, le Plan conjoint Côte du Pacifique et le Plan conjoint Habitat de l'Est. Trois autres plans conjoints sont axés sur les espèces — les canards noirs, les oies arctiques et les canards de mer — plutôt que sur les habitats.

**7.41 Les motifs de l'entente nord-américaine.** Les oiseaux aquatiques migrent chaque année sur tout le continent nord-américain. Même si ces oiseaux se reproduisent principalement au Canada, la plupart des chasseurs et des observateurs d'oiseaux se trouvent aux États-Unis. Le financement du Plan reflète cette situation. Au mois de mars 1999, Environnement Canada estimait qu'un peu plus de la moitié de la somme de 480 millions de dollars versée au Plan au Canada depuis son entrée en vigueur en 1986 provenait de sources américaines. Comme ces contributions étaient liées au niveau des contributions canadiennes, il y avait un encouragement supplémentaire à s'assurer de la participation continue des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ainsi que d'autres partenaires canadiens.

**7.42 Entente sur des objectifs complémentaires.** Le Plan a réuni des gens qui visaient des objectifs différents mais complémentaires. Les chasseurs étaient intéressés à ce que l'on préserve les populations d'oiseaux aquatiques à des fins sportives et alimentaires; d'autres groupes voulaient protéger les espèces sauvages. Les deux camps ont toutefois pris conscience qu'un élément essentiel de la solution était la préservation des habitats qui offrent aux oiseaux aquatiques des lieux de reproduction, d'escale et d'hivernage.

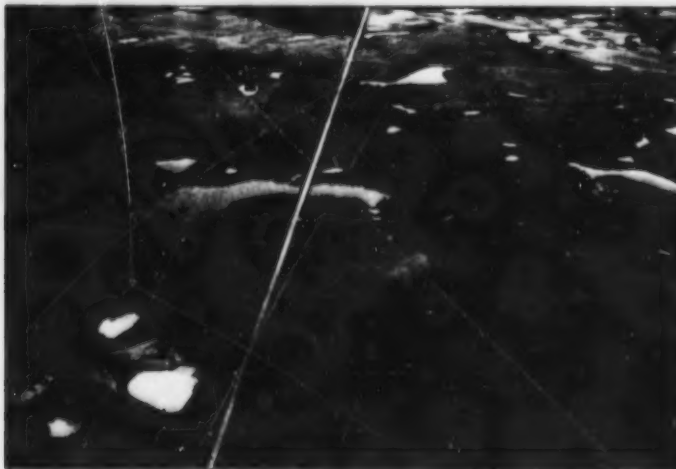
**7.43** Les organisations gouvernementales et environnementales

ont également reconnu que, même si elles avaient un but très ambitieux quant à la préservation des habitats en milieu humide ou sec, elles ne pouvaient pas agir seules. Ainsi, la communauté agricole des Prairies, un important partenaire du Plan, a participé à certaines de ses initiatives comme les digues en terres basses et les pâturages en rotation, initiatives qui se sont avérées bénéfiques aussi bien pour les agriculteurs que pour la faune.

#### 7.44 Des cibles claires et mesurables.

Lorsque le Plan a été lancé en 1986, les partenaires ont fixé des cibles pour l'Amérique du Nord, le Canada et les

projets conjoints en vue de rétablir les populations d'oiseaux aquatiques et de protéger, d'améliorer et de gérer les principaux habitats. L'information disponible sur les populations d'oiseaux aquatiques a aidé les partenaires à s'entendre sur ces cibles. La surveillance exercée durant les décennies précédant 1986 avait permis de déterminer que les niveaux moyens des populations de canards dans les années 1970 répondaient, en général, aux besoins de tous les utilisateurs, et c'est ainsi que cette décennie-là a été utilisée comme point de référence pour toutes les cibles de populations visées par le Plan.



*Les mares des Prairies (Prairie Potholes) servent de lieux de reproduction à la moitié des oiseaux aquatiques de l'Amérique du Nord. La majeure partie de la région appartient à des intérêts privés et est consacrée à l'agriculture. L'un des programmes financés par l'entremise du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est le Potholes Plus Program, également connu sous le nom de « Adoptez une mare ». Cette initiative offre des encouragements aux propriétaires fonciers qui préservent à long terme les habitats humides et secs. (Voir le paragraphe 7.43.)*

**Sources :** Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986-1996, Rapport du 10<sup>e</sup> anniversaire - Canada, 1996; Société protectrice du patrimoine écologique du Manitoba, *Rapport annuel 1998-1999*.

Photographie gracieusement fournie par Canards Illimités Canada

*Dans les années 1970, la population moyenne de canards colverts dans les Prairies canadiennes et américaines était estimée à 8,2 millions (région du centre du continent). En 1985, la population avait chuté à moins de cinq millions. En 1998, douze ans dans la mise en oeuvre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, la population était de 9,6 millions. (Voir le paragraphe 7.44.)*

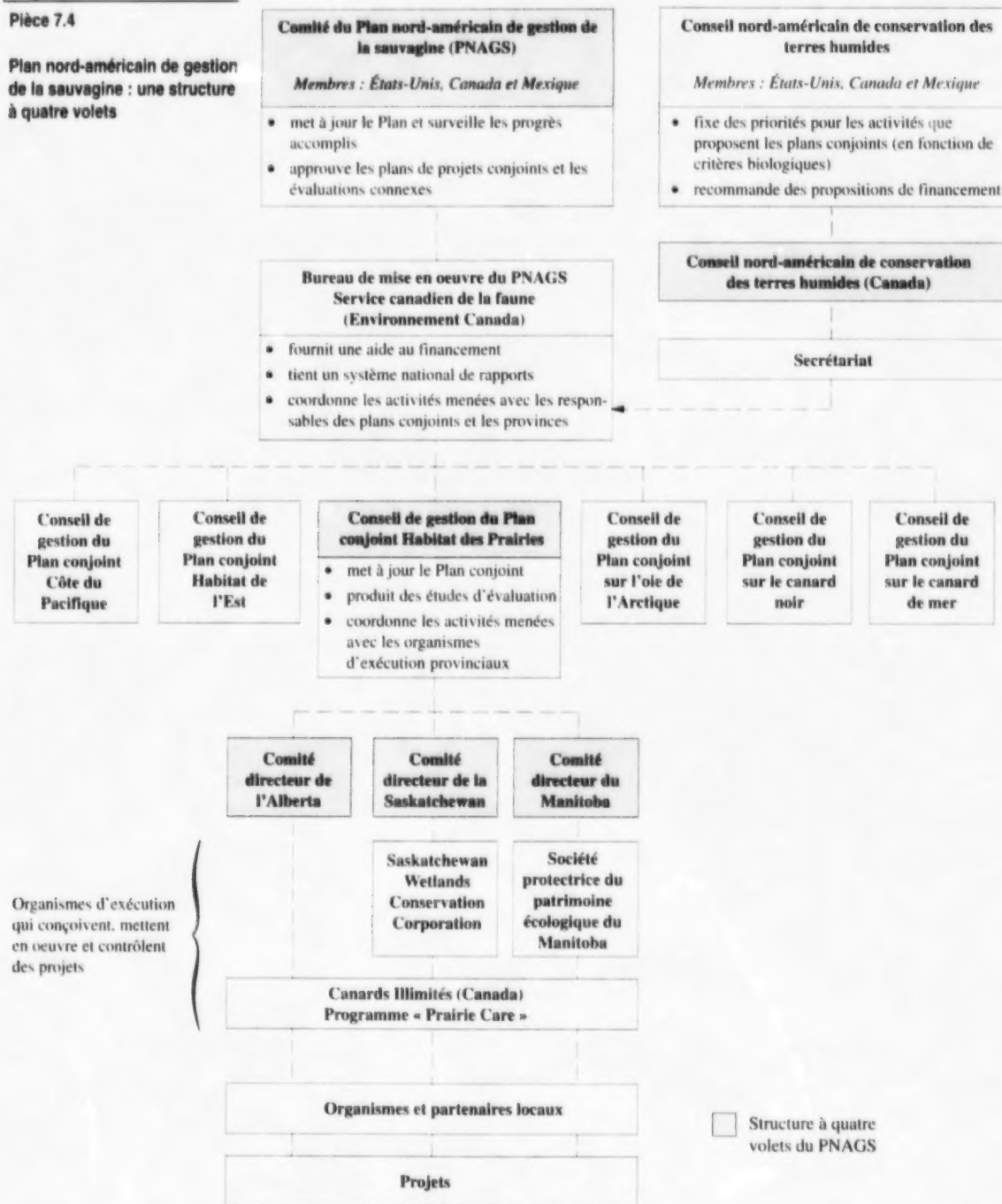
**Sources :** Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Une vision élargie, Mise à jour de 1998*; Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986-1996, Rapport du 10<sup>e</sup> anniversaire - Canada, 1996.

Photographie gracieusement fournie par Canards Illimités Canada



Pièce 7.4

Plan nord-américain de gestion  
de la sauvagine : une structure  
à quatre volets



Source : Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Une vision élargie, Mise à jour de 1998*

**7.45 Une structure de gestion appropriée.** L'établissement d'une structure de gestion pour le Plan a été une tâche complexe. Cette structure devait représenter adéquatement les différents ordres de gouvernement, tout en permettant une participation significative de tous les intervenants. Elle devait aussi inclure un processus rigoureux, mais simple, d'approbation des programmes et des projets, permettre des formules de mise en oeuvre différentes pour les plans conjoints et les provinces, et prévoir la publication, en temps opportun, de rapports transparents sur la performance ainsi que la mise à jour du Plan.

**7.46** La pièce 7.4 présente la structure de gestion du Plan. Bien que celle-ci comporte de nombreux niveaux, l'information est transmise efficacement à tous les partenaires, ce qui assure leur engagement constant. Dans le Plan conjoint Habitat des Prairies, par exemple, les responsabilités et les rôles de chaque partie sont clairs, et ce, malgré le grand nombre d'organismes gouvernementaux et d'organisations environnementales qui y participent.

**7.47 Continuité des relations.** De nombreux représentants clés des gouvernements participent au Plan depuis ses débuts et entretiennent, de longue date, de bonnes relations avec leurs partenaires. Selon de nombreux participants, ce facteur a contribué à soutenir l'engagement des parties envers le Plan et à atteindre ses objectifs.

**7.48 Transparence des rapports sur la performance.** Si le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est parvenu à conserver, depuis 14 ans, l'appui financier des secteurs privé et public et qu'il a bénéficié de l'engagement soutenu des employés et des dirigeants, c'est en partie grâce à la transparence et à l'exhaustivité des rapports sur la performance (voir la pièce 7.5). Le Comité du Plan nord-américain et les conseils de gestion

des plans conjoints ébauchent les mises à jour du Plan, le Conseil nord-américain de conservation des terres humides (Canada) reçoit des rapports annuels sur les réalisations, et les sociétés provinciales qui prennent part aux projets conjoints préparent des rapports annuels.

**7.49** Les mises à jour du Plan sont produites tous les quatre ans tant pour les partenaires du Plan que pour le grand public. Elles font clairement le lien entre les objectifs et les résultats obtenus et utilisent les constatations des études d'évaluation. Les mises à jour reconnaissent aussi les lacunes des plans. Les populations de canards pilets, par exemple, ne se rétablissent pas comme on l'espérait et les superficies totales d'habitats protégés sont nettement en deçà des cibles initiales.

### **Engagement formel de compléter les réseaux canadiens des aires protégées**

**7.50 Regroupement d'un éventail d'intérêts.** En 1992, les présidents de trois conseils fédéraux-provinciaux ont signé un Engagement formel selon lequel ils « mettront tout en oeuvre pour compléter, d'ici l'an 2000, les réseaux d'aires protégées du Canada et accélérer la protection des aires représentatives des régions terrestres naturelles du Canada » et « pour adopter des structures, des stratégies et des échéanciers » à cette fin. Les trois organismes en question étaient le Conseil canadien des ministres de l'environnement, le Conseil canadien des ministres des parcs et le Conseil canadien des ministres de la faune. Il n'a pas été demandé au Conseil canadien des ministres des forêts de signer l'entente, mais il l'a soutenue publiquement. L'ampleur de l'Engagement — de la part de ministres de tout le pays chargés de nombreux aspects liés aux aires protégées — était aussi inusitée à l'époque qu'elle l'est aujourd'hui.

**« Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est un partenariat transparent, ouvert et honnête, ce qui fait que les participants se font confiance mutuellement. »**

Représentants fédéraux  
et provinciaux

**« Un important facteur de succès est la continuité des relations entre les principaux intervenants. »**

Un représentant fédéral



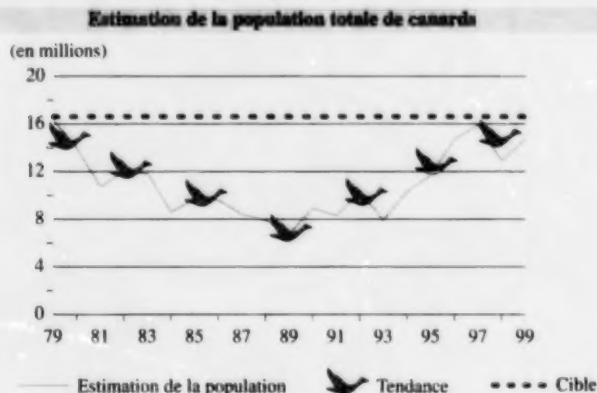
**7.51** L'Engagement permettait aux gouvernements de fixer leur propre programme et leur propre calendrier pour les aires protégées. En 1989, le Fonds mondial pour la nature (Canada), une organisation environnementale de grande envergure, avait lancé sa campagne sur les sites naturels menacés. L'organisation avait alors proposé que le Canada déclare au moins 12 p. 100 de ses terres comme aires protégées, représentant toutes les régions terrestres naturelles et exemptes de toute exploitation forestière, minière, pétrolière et gazière et hydroélectrique. L'organisation a entrepris par la suite de

rendre compte chaque année de la façon dont le gouvernement fédéral et chacune des provinces atteignent cet objectif.

**7.52** En signant l'Engagement, les trois conseils ne se sont pas engagés à respecter la cible de 12 p. 100. Une représentation adéquate des différentes régions naturelles revêtait, croyaient-ils, plus d'importance que la superficie totale protégée. Il a été laissé au soin de chaque gouvernement de définir les mesures requises pour atteindre l'objectif de l'Engagement.

#### Pièce 7.5

Plan conjoint Habitat des Prairies :  
résultats obtenus par rapport aux  
cibles



**Remarque :** La cible est une population d'oiseaux nicheurs au printemps de 17 à 20 millions d'individus.



**Remarque :** Seuls 34 p. 100 de la cible de préservation des habitats avaient été atteints en 1999. Cependant, ce résultat a été obtenu avec 30 p. 100 seulement du budget prévu au départ.

#### Sources :

Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, *Taking Flight*, 1986-1996, Rapport du 10<sup>e</sup> anniversaire - Canada  
Projet conjoint Habitat des Prairies, *Préservation d'une ressource internationale*, 1986-1994  
Réunion du CNACTD (Canada), *Canadian NAWMP Accomplishment Report*, 1986-1987 à 1998-1999, 29 septembre 1999  
Service canadien de la faune, *Estimated Spring Populations of Total Ducks: Southern Prairie* (Strata 26-40), 1979-1999



**7.53 Susciter un engagement.** Le gouvernement fédéral a pris les devants en établissant l'Engagement. Le ministre fédéral de l'Environnement (qui était également chargé de la faune et des parcs) a demandé à la ministre d'État à l'Environnement de rencontrer les ministres provinciaux et territoriaux de l'environnement, des parcs et de la faune afin de s'assurer de leur appui envers l'Engagement. La mission était d'autant plus facile qu'avec l'appui de leurs instances supérieures, quelques provinces avaient déjà lancé d'ambitieuses initiatives touchant les aires protégées.

**7.54 Surveillance restreinte de la mise en oeuvre.** L'Engagement ne comportait pas de procédure pour surveiller les progrès accomplis à l'égard de son but ni pour en rendre compte. Il ne confiait pas non plus à l'un des trois conseils la responsabilité de coordonner les activités de contrôle et de communication de l'information. À compter de 1996, les ministres chargés des parcs ont ordonné que la question des progrès accomplis à l'égard de l'Engagement soit inscrite en permanence à l'ordre du jour des réunions de leur conseil. Les deux autres conseils, soit ceux de l'environnement et de la faune, n'ont pas fait de suivi régulier.

**7.55 Les responsabilités ne sont pas claires au gouvernement fédéral.** Environnement Canada a pris l'initiative d'établir l'Engagement, mais on ne sait pas vraiment qui, aujourd'hui, est chargé de coordonner l'effort fédéral. En 1994, Parcs Canada, l'organisation qui allait contribuer le plus directement à cet effort, a été détaché d'Environnement Canada et rattaché au ministère du Patrimoine canadien. Lors de nos récents entretiens avec des représentants de Parcs Canada, ceux-ci estimaient qu'ils n'étaient pas chargés de coordonner l'effort fédéral, et ce, même s'ils avaient assumé la coordination fédérale-provinciale pour le Conseil canadien des ministres des parcs.

**7.56 Une action concrète.** Les provinces qui sont parvenues à étendre leurs réseaux d'aires protégées ont franchi des étapes de mise en oeuvre importantes. La Colombie-Britannique et le Manitoba, par exemple, qui ont consulté les intervenants dès les premières étapes, ont dressé des plans d'action spécifiant les responsabilités et les rôles ainsi que les cibles et les calendriers; elles ont mis régulièrement à jour leurs plans et ont rendu compte des progrès accomplis. Pour intégrer les objectifs de l'Engagement à la planification et aux opérations de ses ministères, la Colombie-Britannique a établi ses aires protégées en élaborant ses plans d'aménagement régional.

**7.57 Parmi les trois conseils fédéraux-provinciaux, seul le Conseil canadien des ministres des parcs rend compte chaque année à ses membres des progrès que réalisent les organismes fédéraux et provinciaux chargés des parcs dans la mise en place des réseaux d'aires protégées du Canada.** Il présentera en outre un rapport de « fin d'engagement » à l'été 2000. Cependant, les trois conseils n'ont pas publié de rapport sur les progrès accomplis par tous les organismes gouvernementaux chargés de l'environnement, des parcs et de la faune; ils ne prévoient pas de le faire avant l'expiration de l'Engagement en l'an 2000.

**7.58 Rapports d'une tierce partie.** Pour le moment, les parties intéressées surveillent les progrès accomplis au Canada en utilisant les renseignements figurant dans les rapports d'activité du Fonds mondial pour la nature (Canada) sur sa campagne touchant les sites naturels menacés. Dans le sommaire de son rapport d'activité pour 1998-1999, le Fonds tire la conclusion suivante : [TRADUCTION] « Des choses stimulantes ont été accomplies, mais maintenant que la fin de la campagne approche, il sera indispensable que le gouvernement assure un véritable leadership si l'on veut que les engagements qu'il a pris donnent lieu à

« L'un des points forts de l'Engagement est qu'il émanait de trois conseils. Cela traduisait le fait que l'expansion des réseaux d'aires protégées nécessitait la contribution de plus d'un organisme. De plus, on reconnaissait la complémentarité de nombreux programmes. »

Un représentant d'une organisation environnementale

« Toutes les provinces qui ont étendu leurs réseaux d'aires protégées ont produit des plans d'action tôt dans le processus. Ces plans spécifiaient les structures de mise en oeuvre et les ressources nécessaires; ils indiquaient aux autres partenaires quel type d'initiatives complémentaires il fallait prendre. »

Un représentant d'une organisation environnementale

des progrès importants. Ce ne sont plus des années qui nous restent pour faire des progrès, mais des mois. »

### **Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre**

**7.59** Officiellement lancé en 1998, le Projet pilote a réuni des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que de l'industrie et d'organisations environnementales qui étaient désireux d'en apprendre davantage sur l'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions — qui se composent principalement de dioxyde de carbone, de méthane et d'oxyde nitreux — peuvent entraîner des changements climatiques.



*Le parc de conservation du patrimoine provincial Kitlope est situé dans la région côtière centrale de la Colombie-Britannique. Cette forêt tropicale humide unique en milieu tempéré contient des arbres de plus de 800 ans. En 1994, une société forestière a renoncé à tous ses droits d'exploitation forestière sans contrepartie du gouvernement provincial, ce qui a permis l'établissement de cette aire protégée. La vallée de la Kitlope se trouve dans le territoire traditionnel d'une Première nation qui collabore avec B.C. Parcs à la gestion de cette aire protégée. (Voir le paragraphe 7.56.)*

**Sources :** Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs

Photographie gracieusement fournie par le gouvernement de la Colombie-Britannique

L'échange de réductions d'émissions est l'un des instruments dont pourrait se servir le Canada pour s'acquitter de l'engagement qu'il a pris dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, lequel consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre de six pour cent sous les seuils de 1990, d'ici la période 2008-2012.

**7.60** L'échange de réductions d'émissions permettrait aux entreprises ayant obtenu d'importantes réductions d'émissions de les vendre à d'autres entreprises qui pourraient juger plus coûteux de réduire leurs propres émissions. Bien que le Canada n'ait pas encore complété l'élaboration d'une stratégie qui lui permettrait de s'acquitter de l'engagement qu'il a pris à Kyoto, les entreprises participantes espèrent que l'échange de réductions d'émissions fera partie de cette stratégie et qu'elles obtiendront un crédit pour les mesures hâtives qu'elles auront prises volontairement.

**7.61** Les représentants fédéraux et provinciaux ont d'abord rencontré ceux de l'industrie et des organisations environnementales afin de se renseigner davantage sur l'échange de réductions d'émissions. En 1998, un protocole d'entente rédigé par tous les participants mais signé seulement par des gouvernements officialisait ces pourparlers et contenait les règles régissant le fonctionnement et l'évaluation du Projet pilote.

**7.62** **Changement des attentes.** Bien que les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux continuent de considérer le Projet pilote comme une expérience d'apprentissage, les attentes de leurs partenaires ont évolué depuis les premières réunions initiales. Les représentants de l'industrie ont fait pression pour qu'il soit officiellement reconnu que les entreprises obtiendraient des « crédits pour mesures hâtives » si jamais le Canada décidait de réglementer les émissions de gaz à effet de serre.

Cependant, les gouvernements qui ont signé le protocole d'entente ont été incapables de prendre cet engagement, car la question faisait l'objet de discussions dans d'autres tribunes intergouvernementales. Les organisations environnementales espéraient que les projets évalués dans le cadre du Projet pilote procureraient de réels gains sur le plan de l'environnement. Elles ont toutefois pris conscience qu'en raison du manque d'incitatifs véritables pour l'industrie, ce résultat était fort peu probable. Néanmoins, la plupart des participants reconnaissent que l'objectif premier du protocole d'entente — l'apprentissage — est en voie d'être atteint.

**7.63 Établissement et maintien d'une relation de travail productive.** Les participants au Projet pilote ont été confrontés à des questions hautement techniques, comme le fait d'évaluer ce qu'une entreprise aurait fait en l'absence d'un projet pilote d'échange. La relation de travail productive qu'ils ont nouée les a aidés à atteindre un consensus. Les clauses sur le processus décisionnel dans les règles de fonctionnement de l'initiative ont également facilité les discussions.

**7.64 Une direction provinciale.** Le Projet pilote est un exemple d'entente intergouvernementale où le gouvernement fédéral participe plutôt qu'il ne dirige. En 1996, le gouvernement de la Colombie-Britannique a commencé à étudier le concept de l'échange de réductions des émissions dans le cadre de son plan d'action sur les gaz à effet de serre. Cette province a été le chef de file reconnu du Projet pilote depuis sa mise en œuvre. Les autres gouvernements participants sont l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral. Pour sa part, l'Ontario participe à un projet pilote différent portant sur les réductions des émissions de dioxyde de carbone.

#### **7.65 Une initiative de la base.**

Une autre caractéristique nouvelle du Projet pilote est qu'il a été conçu par des économistes principaux, qui ont dû le faire accepter par les divers niveaux hiérarchiques pour obtenir suffisamment d'appui de la haute direction. Les économistes ont obtenu cet appui, car ils ont montré que le Projet pilote permettait de mieux comprendre un instrument capable de réduire les gaz à effet de serre. Selon eux, les ministères avaient aussi la possibilité d'influer sur la conception de ce nouvel instrument, d'où l'importance de leur participation.

#### **7.66 Des leçons tirées de l'expérience.**

L'apprentissage est l'objectif premier du Projet pilote et ses procédures de fonctionnement intègrent des activités d'évaluation. Ainsi, le représentant de la principale entreprise qui a pris part au premier projet ayant fait l'objet d'une évaluation siège aujourd'hui au comité technique et l'aide à rectifier les problèmes vécus au cours du projet. Un consultant a procédé à une évaluation formelle intérimaire du Projet pilote en 1999.

**7.67** Le Projet pilote a été prolongé de deux ans en décembre 1999. En mars 2000, le Comité conjoint des ministres de l'environnement et de l'énergie s'est réuni pour discuter des propositions émanant de représentants fédéraux et provinciaux au sujet de « crédits pour mesures hâtives ». Les participants du Projet pilote ont reconnu que les décisions découlant de cette réunion seraient importantes pour ce qui est de déterminer l'avenir du Projet pilote, particulièrement sa pertinence pour l'industrie et les organisations environnementales. Cependant, le Comité conjoint n'a pris aucune décision sur cette question, se contentant de demander aux représentants « d'étudier l'établissement d'un système d'incitation à la prise de mesures précoces vérifiables ».

« Il est plus facile de se comprendre et de trouver un terrain d'entente quand les participants expriment leurs intérêts de manière transparente — plutôt que de prendre position. »

Un représentant d'une organisation environnementale

« Les ententes sont une question de relations. »

Un représentant fédéral

## Conclusion

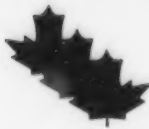
**« On doit laisser aux provinces le soin de décider comment elles pensent atteindre les objectifs. Les ententes devraient être axées sur les résultats et non sur la manière de procéder. »**

Représentants des provinces,  
du fédéral et de l'industrie

**7.68** Des ententes de coopération fructueuses dépendent d'un ensemble de considérations à la fois subjectives et objectives. Les études de cas dont il est question dans le présent chapitre montrent l'importance d'entretenir des relations où les partenaires créent et maintiennent un climat de confiance entre eux. Elles montrent aussi que le leadership et l'engagement de toutes les parties en cause ainsi que l'appui du public et du milieu politique sont essentiels. Enfin, elles confirment que les partenaires doivent posséder la discipline requise pour franchir toutes les étapes nécessaires du cycle de vie d'une entente. Pour qu'une entente de coopération soit fructueuse, il faut d'abord et avant tout remplir la totalité ou la majorité des conditions applicables.

**7.69** Les études de cas illustrent dans quelle mesure la présence, ou l'absence, de ces éléments a une incidence sur le succès d'une entente. Elles donnent aussi des exemples des relations « strictes-souples » dont il est question au chapitre 5 du présent rapport. Les relations sont strictes quant aux résultats que les partenaires doivent atteindre selon l'entente intergouvernementale; elles sont souples quant à la façon d'atteindre ces résultats dans les circonstances propres à chaque gouvernement.

**7.70** La conclusion d'une entente entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'est pas une fin en soi. Cependant, lorsque ceux-ci s'entendent sur un enjeu commun et sur la nécessité d'une action concertée, et qu'ils remplissent un certain nombre de conditions, le fait d'unir leurs efforts peut les aider à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.



## À propos de l'étude

### Objectif

La présente étude avait pour but d'examiner les principaux facteurs qui entrent en ligne de compte dans l'établissement et le maintien d'une coopération intergouvernementale fructueuse concernant les enjeux du développement durable.

### Étendue et méthode

Pour mener cette étude, nous nous sommes inspirés de vérifications et d'études connexes menées par le Bureau du vérificateur général, nous avons passé en revue des documents spécialisés et nous avons procédé à des études de cas spécifiques sur des activités menées par l'administration fédérale avec d'autres ordres de gouvernement.

Nous avons choisi cinq études de cas pour illustrer une série d'ententes de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui s'appliquaient à l'échelle du pays ou avaient été conclues avec certaines provinces. Chaque entente mettait à contribution, à des degrés différents, des partenaires de l'industrie et d'organisations environnementales. Pour chacune de ces études, nous n'avons pas tenté de présenter une évaluation exhaustive, mais nous nous sommes plutôt concentrés sur les principaux facteurs qui garantissaient le succès de l'entente ou y faisaient obstacle.

Pour recenser les pratiques exemplaires ou les problèmes, nous avons eu 78 entrevues avec 120 personnes, dont des fonctionnaires fédéraux et provinciaux et des représentants de l'industrie et des organisations environnementales. La majorité de ces personnes participaient directement à une ou plusieurs des cinq études de cas. La plupart des entrevues ont eu lieu à Ottawa, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec et au Nouveau-Brunswick. Nous avons aussi passé en revue les documents liés à chaque entente.

Dans toute la mesure du possible, nous nous sommes efforcés de discuter de la manière dont la présence, ou l'absence, d'un facteur clé pouvait se répercuter sur le succès d'une entente. En définissant ce qu'était ce « succès », nous nous sommes reportés aux résultats escomptés qui étaient énoncés dans l'entente et nous avons mis l'accent sur les objectifs pour lesquels des cibles et des calendriers précis avaient été proposés. Toutefois, nous n'avons pas procédé à une évaluation complète de l'efficacité de l'entente (dans quelle mesure les objectifs de l'entente étaient atteints), ni évalué leur efficience (ces accords auraient-ils atteint les mêmes objectifs avec moins de fonds ou réalisé davantage avec la même quantité de fonds).

Nous croyons que les leçons tirées des études de cas s'appliquent à la plupart des ententes de coopération que concluent les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cependant, l'étude ne permet pas de généraliser pour déterminer l'efficacité de toutes ces ententes.

### Équipe chargée de l'étude

Commissaire par intérim : Richard Smith  
Directrice : Gisèle Grandbois

Jean-François Tremblay  
Erika Szenasy-Boch  
Alain Sansregret

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.



## Annexe

### Environnement et développement durable : des champs de compétence partagée

Lorsque l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* — la première constitution du Canada — a été proclamé en 1867, la notion d'environnement n'existait pas sous la forme où nous la connaissons aujourd'hui. La Constitution ne prescrivait pas qui, des gouvernements provinciaux ou du gouvernement fédéral, était chargé de préserver un environnement sain pour les Canadiens. Les deux ordres de gouvernement ont plutôt obtenu des pouvoirs qui leur permettaient d'adopter des lois régissant les enjeux de nature environnementale.

Jusqu'à la fin des années 1960, les gouvernements provinciaux ont joué un rôle de chef de file dans le domaine de l'environnement; la participation du gouvernement fédéral était restreinte. Comme la Constitution conférait aux provinces des pouvoirs sur la gestion et la vente des terres publiques provinciales, les provinces étaient les gardiennes d'une large part des ressources naturelles. Elles attribuaient des droits afférents à l'exploitation des forêts, des minéraux ainsi que du pétrole et du gaz, et réglementaient la production et la préservation de ces ressources sur leur territoire. Certaines autres lois, parmi les premières à être adoptées en matière d'environnement, ont répondu à des préoccupations locales sur le plan de la santé et renforcé ainsi la prééminence des gouvernements municipaux et provinciaux dans ce domaine. Les pêches, un champ de compétence fédérale, étaient à l'époque l'un des principaux enjeux environnementaux où la coordination intergouvernementale était nécessaire, le gouvernement fédéral étant chargé de la gestion des pêches continentales et côtières.

Répondant en partie aux appels du public qui demandait des mesures plus énergiques contre la pollution de l'eau et de l'air, le gouvernement fédéral s'est mis à jouer un rôle plus proactif dans la protection de l'environnement au début des années 1970. Il a créé Environnement Canada en 1972 et promulgué ensuite une série de lois environnementales fédérales. Dans les années 1970, 1980 et 1990, le gouvernement fédéral a continué d'être actif dans le domaine de l'environnement, jouant parfois un rôle de premier plan mais parfois un rôle plus discret où il laissait le leadership aux provinces.

La compétence législative partagée a permis de soulever des questions sur la répartition des rôles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le fondement constitutionnel de la participation des provinces est bien établi sur la compétence que celles-ci exercent dans les affaires municipales, les biens et les droits civils, ainsi que les questions de nature locale ou privée. Dans le même ordre d'idées, le pouvoir fédéral de promulguer des lois en matière de criminalité et de commerce et d'échanges interprovinciaux et internationaux, ainsi que le pouvoir dit « résiduel » d'établir des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, constituent un fondement solide pour l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement.

Dans l'ensemble, la législation fédérale concernant la gestion de l'environnement comporte des textes de loi qui s'appliquent aux sujets suivants :

- la surveillance de l'état de l'environnement et l'évaluation de l'impact environnemental de projets auxquels participe le gouvernement fédéral;
- des mécanismes de contrôle de la pollution de l'eau et de la pollution atmosphérique internationale;
- la notification, l'enregistrement et la réglementation des substances chimiques, y compris les substances appauvrissant la couche d'ozone;
- la pollution marine;
- le commerce interprovincial et international des ressources énergétiques;
- l'énergie nucléaire;



- l'exploitation des ressources pétrolières au large des côtes;
- la gestion des matières dangereuses et des produits dangereux;
- la pêche;
- la protection de la faune;
- les cours d'eau internationaux et les oiseaux migrants;
- l'application de mesures fiscales et de décisions financières sur les dépenses fédérales;
- la gestion de l'Arctique et de ses ressources.

De nombreux enjeux environnementaux assujettis aux textes de loi fédéraux tombent également sous le coup de lois et de règlements provinciaux. Ainsi, la qualité de l'air, la protection des espèces menacées d'extinction et les changements climatiques concernent les gouvernements fédéral et provinciaux. Cela signifie donc que, pour une série d'initiatives environnementales, la coordination des activités entre les gouvernements est un aspect fondamental.

**Sources :**

Comité permanent de l'environnement, *L'environnement et la Constitution*, mars 1992

Gardner, Alex, *Federal Intergovernmental Cooperation on Environmental Management: A Comparison of Developments in Australia and Canada*, 1994

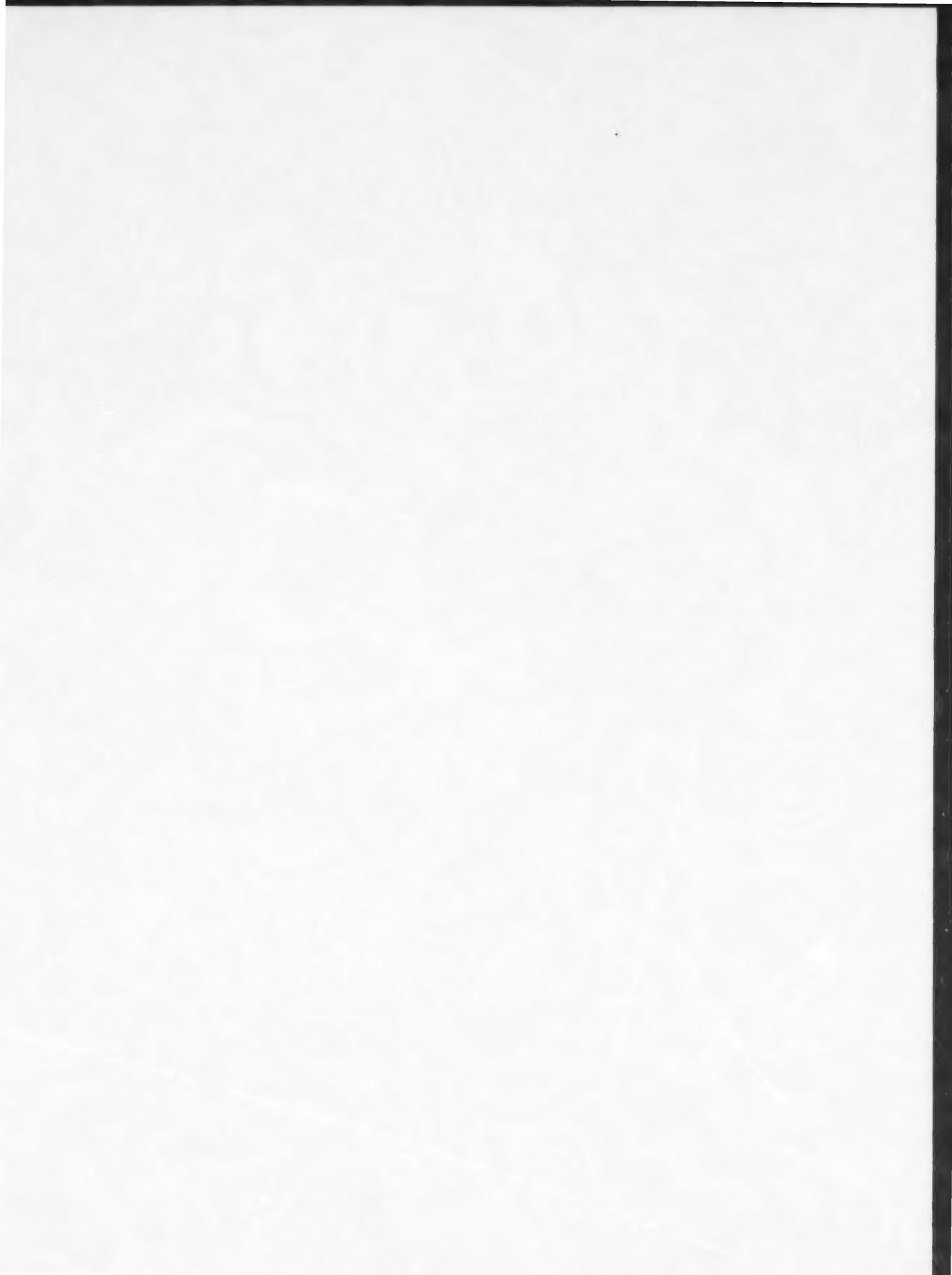
MacLellan, Duncan, *Shifting From the Traditional to the New Political Agenda: The Changing Nature of Federal-Provincial Environmental Relations*, 1995

Morton, F.L., *The Constitutional Division of Powers With Respect to the Environment in Canada*, 1996



# Chapitre 8

**Travailler avec le secteur privé**



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	8-5
<b>Introduction</b>	8-7
Objet de l'étude	8-8
<b>Observations</b>	8-9
<b>Voies vers le développement durable dans le secteur public et dans le secteur privé</b>	8-9
Le chemin à parcourir — De l'amélioration de la réglementation au développement durable	8-9
<b>Améliorer l'efficacité de la réglementation</b>	8-10
Le Protocole national sur l'emballage	8-10
Le projet « Great Printers »	8-12
<b>Mettre de l'avant une approche de gestion</b>	8-14
Éco-efficacité dans la région du Saguenay	8-14
Le projet SIGMA	8-16
<b>Faire valoir l'utilité d'un processus décisionnel intégré</b>	8-17
Brightfields	8-17
Les stratégies sectorielles de développement durable du Royaume-Uni	8-19
<b>Leçons apprises au sujet des mécanismes de coopération</b>	8-20
Avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé	8-20
Défis à relever pour assurer une coopération efficace entre le secteur privé et le secteur public	8-21
Une préoccupation importante	8-22
Les organisations non gouvernementales : des partenaires importants	8-22
Évaluation des mécanismes de coopération	8-23
<b>Conclusion</b>	8-24
<b>À propos de l'étude</b>	8-25
<b>Pièces</b>	
8.1 Caractéristiques des mécanismes de coopération choisis pour notre étude	8-8
8.2 Nos études de cas s'inscrivant dans le cadre de la marche vers le développement durable	8-9
8.3 Enjeux sur lesquels portera le projet SIGMA	8-16
8.4 Modalités régissant l'utilisation d'un mécanisme de coopération	8-22
8.5 L'évaluation du succès des mécanismes de coopération	8-23







## Travailler avec le secteur privé

### Points saillants

**8.1** Le but de notre étude était d'attirer l'attention du Parlement sur l'utilisation de mécanismes de coopération mettant à contribution le gouvernement et le secteur privé, lesquels devraient permettre d'atteindre des buts environnementaux et d'autres buts plus vastes liés au développement durable. Il y a eu un accroissement de l'utilisation de ce genre de mécanismes qui comprennent, entre autres, la négociation de règles, des modalités d'observation plus souples des lois et des règlements, des codes de conduite volontaires et des ententes.

**8.2** La crédibilité et l'efficacité de ces mécanismes de coopération et la reddition de comptes à leur égard suscitent des préoccupations. Ces mécanismes sont relativement nouveaux; on ne peut donc tirer de conclusions générales sur leur efficacité. Nous avons pris note de leurs avantages et des défis qu'ils posent, ainsi que des leçons que l'on peut tirer pour les améliorer.

**8.3** Les mécanismes de coopération offrent des solutions prometteuses et novatrices pour résoudre bon nombre des problèmes liés à l'établissement des priorités, à l'équité et à l'efficacité que pose une approche fondée sur les principes du développement durable. Cependant, il faut établir ces mécanismes et les mettre en oeuvre avec soin. Ils ne constituent qu'une façon de concrétiser la politique de l'État et ne permettent pas de résoudre tous les problèmes. Ils sont d'une grande efficacité lorsqu'ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements.

**8.4** Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats des mécanismes de coopération, le gouvernement doit fixer des objectifs clairs, établir des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence, puis mener des consultations afin d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

### Contexte et autres observations

**8.5** Les études de cas, dans le présent chapitre, attirent l'attention sur l'utilisation novatrice des mécanismes de coopération pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux et à ceux plus vastes liés au développement durable, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer à la réalisation du programme d'élaboration des politiques. Elles font ressortir les possibilités et les défis qu'offre un éventail d'instruments d'intervention de l'État allant de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation à la promotion d'une approche de gestion faisant valoir l'utilité qu'il y aurait à adopter un processus décisionnel intégré.

**8.6** Nous indiquons comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organismes du secteur public et du secteur privé d'aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les parties peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Elles peuvent trouver ensemble des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts.

**8.7** Les initiatives de coopération posent un certain nombre de défis. Il faut veiller à ce que les objectifs des divers contributeurs soient compatibles et à ce que les initiatives offrent des avantages à chacun d'entre eux. Obtenir les ressources requises, trouver les bons participants, établir des relations utiles entre eux et créer un climat de confiance exigent du temps et de la patience. De plus, pour qu'ils puissent s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants doivent avoir à coeur la réalisation des initiatives proposées et faire preuve de minutie.



## Introduction

**8.8** Le secteur public et le secteur privé souhaitent coopérer davantage pour favoriser l'atteinte des buts environnementaux et de ceux plus vastes liés au développement durable. Le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis et de nombreux autres pays ont adopté de nouveaux instruments de politique de coopération : négociation de règles; modalités d'observation plus souples des lois et des règlements; codes de conduite volontaires; ententes.

**8.9** Un certain nombre de facteurs contribuent à cette évolution. Les enjeux deviennent plus complexes, prennent une envergure mondiale et trouver les solutions appropriées coûte plus cher. La mondialisation croissante du commerce réduit la capacité des gouvernements nationaux de réglementer les activités de façon indépendante. Le recours à des sanctions peut être utile pour faire observer les lois, mais l'application de ce principe aboutit plus souvent qu'autrement à une impasse plutôt qu'à un pas en avant dans les pays où l'on a facilement recours aux tribunaux. Par conséquent, les stratégies utilisées pour surmonter les défis environnementaux semblent de moins en moins pertinentes.

**8.10** L'attitude des entreprises face aux aspects environnementaux va désormais au-delà de la simple conformité à la réglementation. Ces dernières désirent s'investir davantage dans la recherche de solutions aux problèmes environnementaux et dans la formulation de réponses aux besoins sociaux nouveaux. Cela reflète la volonté croissante du milieu des affaires de voir l'industrie, qui est partie au problème, être également partie à la solution.

**8.11** L'opinion publique sur les enjeux environnementaux a réussi à pousser le secteur privé à s'impliquer davantage. Le milieu des affaires comprend mieux la valeur économique d'un rendement supérieur sur le plan environnemental et d'un engagement social. La reconnaissance par les sociétés des

avantages d'une approche de gestion incite les gouvernements à chercher de nouvelles occasions de travailler avec le secteur privé. Par exemple, lors de l'élaboration de nouveaux régimes de réglementation et de nouvelles approches pour la conception des politiques, l'industrie peut apporter son expertise en ce qui a trait à la mise au point de produits et de processus. Des relations de nature plus variée entre le gouvernement et le monde des affaires peuvent favoriser l'instauration des éléments de collaboration novateurs nécessaires pour résoudre les problèmes actuels liés à l'environnement et au développement durable.

**8.12** Pour qu'il y ait développement durable il faut que la protection de l'environnement, le bien-être social et l'activité économique soient inclus dans le genre de stratégie que pourrait produire une meilleure coopération. Les mécanismes de coopération offrent des façons novatrices et prometteuses de résoudre de nombreux problèmes liés à l'établissement des priorités, à l'équité et à l'efficacité que pose une approche fondée sur les principes du développement durable.

**8.13** Cependant, il faut utiliser ces mécanismes avec soin. Un mécanisme de coopération est l'une des nombreuses approches que l'on peut utiliser pour mettre en œuvre une politique gouvernementale et cette approche est relativement nouvelle. À maintes reprises, des participants nous ont dit que les mécanismes de coopération sont plus efficaces s'ils sont utilisés dans un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements.

**8.14** Les gouvernements doivent souvent prendre en considération de multiples objectifs d'intervention lorsqu'ils choisissent des instruments d'intervention. Il leur faut notamment tenir compte des préoccupations du monde des affaires au sujet des répercussions d'une réglementation rigide sur la compétitivité, éviter d'ajouter des coûts par la création de programmes de réglementation en période de réduction

**Les gouvernements et les entreprises souhaitent coopérer davantage pour favoriser l'atteinte des buts environnementaux et de ceux plus vastes liés au développement durable.**

**Les mécanismes de coopération offrent des façons novatrices et prometteuses de résoudre de nombreuses questions. Cependant, il faut utiliser ces mécanismes avec soin.**

---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

des déficits et répondre aux préoccupations du public qui souhaite une amélioration des pratiques environnementales et du développement durable.

**8.15** Le choix de mécanismes faisant davantage appel à la coopération est une tendance désormais affirmée et c'est pourquoi nous nous sommes intéressés à la transparence, à la crédibilité et à l'efficacité de ces initiatives. Il est trop tôt pour tirer des conclusions au sujet de leur efficacité. Cependant, pour évaluer ce dernier point il faut avoir pris dès le début l'engagement de mesurer et d'évaluer les résultats et de les communiquer.

#### Objet de l'étude

**8.16** Le gouvernement travaille avec le secteur privé de multiples façons. Par exemple, cela va du partage de l'information avec le secteur privé et des consultations avec ce dernier jusqu'à la création de nouvelles entités qui produisent des biens ou des services. Dans les domaines de l'environnement et du développement durable, le gouvernement et l'industrie ont recours à des mécanismes de coopération, entre autres des ententes négociées, des programmes incitatifs et des programmes d'exemption de la réglementation.

**8.17** Bien que la plupart, voire tous les mécanismes de coopération comportent un volet prévoyant l'échange de renseignements ou de connaissances, nous ne considérons pas ce volet comme une fin en soi mais plutôt comme un aspect

inhérent à l'établissement de relations et à l'étude des possibilités qu'un mécanisme de coopération peut offrir.

**8.18** Aux fins de la présente étude, nous avons choisi des mécanismes de coopération faisant intervenir des partenaires du gouvernement et du secteur privé qui travaillent ensemble pour réaliser un produit ou obtenir un résultat concret. La pièce 8.1 présente les caractéristiques des types de mécanismes de coopération qui ont fait l'objet de l'étude. Certains mécanismes en étaient à leurs premières étapes et ne présentaient pas encore toutes ces caractéristiques.

**8.19** Nous avons choisi des études de cas afin de montrer deux points. Premièrement, les approches de coopération peuvent être utilisées pour trouver des solutions à des problèmes environnementaux, sociaux et économiques, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer au programme plus vaste d'élaboration des politiques. Deuxièmement, des approches de coopération peuvent être utilisées pour améliorer la performance environnementale des organisations. Elles leur permettent d'aller au-delà du respect de la réglementation et d'en arriver à une gestion de l'environnement, puis à une prise de décision intégrée, centrées sur les volets essentiels du développement durable, soit les volets protection de l'environnement, développement économique et bien-être social.

**8.20** Nous n'avons pas mis l'accent sur les nouveaux mécanismes de

#### Pièce 8.1

Caractéristiques des mécanismes de coopération choisis pour notre étude

Les mécanismes de coopération choisis pour l'étude :

- comportent un but commun que les partenaires ne pourraient atteindre seuls;
- impliquent tous les partenaires dans le processus de planification;
- dépendent de l'engagement de chacun des partenaires envers un but commun qui est clairement défini;
- fonctionnent avec les ressources fournies par chaque partenaire;
- présentent un risque que partagent tous les partenaires;
- offrent des avantages mutuels à tous les partenaires;
- servent à fournir un bien public ou à assurer un service public.

prestation des services. Nous avons examiné, mais pas en détail, des mécanismes qu'il est convenu d'appeler des « initiatives non réglementaires volontaires » et nous avons réalisé une étude de cas portant sur une initiative de ce genre, le Protocole national sur l'emballage.

**8.21** Nous présentons plus de précisions sur les objectifs et l'étendue de l'étude à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'étude**.

## Observations

### Voies vers le développement durable dans le secteur public et dans le secteur privé

**Le chemin à parcourir — De l'amélioration de la réglementation au développement durable**

**8.22** Nous avons introduit la métaphore de la marche vers le développement durable dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998, chapitre intitulé « Élargir les horizons : une approche

stratégique pour le développement durable ».

**8.23** Dans la présente étude, nous nous sommes servis de la métaphore de la marche, du chemin à parcourir, pour montrer comment des mécanismes de coopération novateurs aident les gouvernements à passer de l'amélioration de la réglementation au développement durable (voir la pièce 8.2). On peut se servir de mécanismes de coopération à chacune des étapes de cette marche pour contribuer à la mise en oeuvre du programme d'élaboration des politiques, trouver des solutions et les mettre en oeuvre.

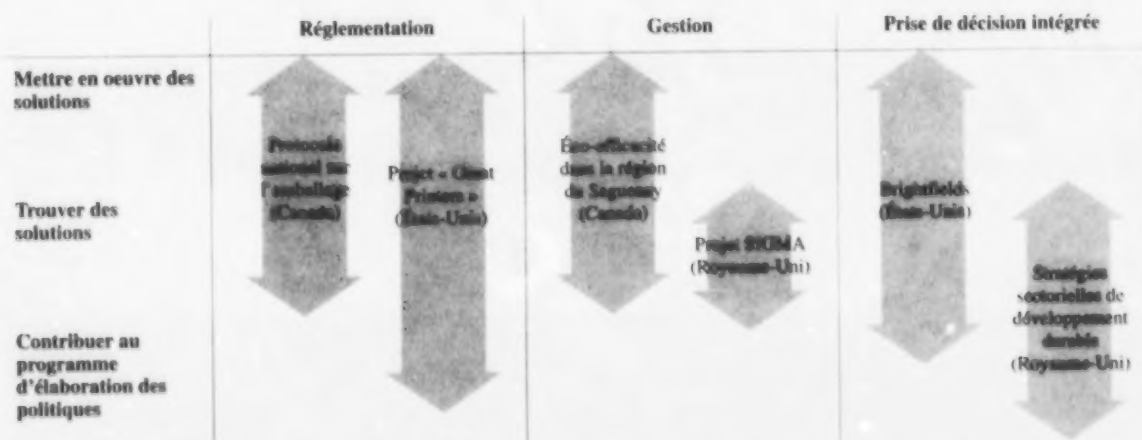
**8.24** Dans le secteur privé, les sociétés améliorent leur performance environnementale tout au cours de cette marche. Elles passent successivement du respect de la réglementation à la gestion de l'environnement, puis au choix d'un processus décisionnel intégré.

**8.25** Dans le secteur public, le parcours des gouvernements commence par l'amélioration du respect et de l'efficacité de la réglementation. Vient ensuite l'adoption progressive d'une approche axée sur la gestion de

**Des mécanismes de coopération aident les gouvernements à améliorer la réglementation, la gestion de l'environnement et le processus décisionnel intégré.**

Pièce 8.2

Nos études de cas s'inscrivent dans le cadre de la marche vers le développement durable





des déficits et répondre aux préoccupations du public qui souhaite une amélioration des pratiques environnementales et du développement durable.

**8.15** Le choix de mécanismes faisant davantage appel à la coopération est une tendance désormais affirmée et c'est pourquoi nous nous sommes intéressés à la transparence, à la crédibilité et à l'efficacité de ces initiatives. Il est trop tôt pour tirer des conclusions au sujet de leur efficacité. Cependant, pour évaluer ce dernier point il faut avoir pris dès le début l'engagement de mesurer et d'évaluer les résultats et de les communiquer.

#### Objet de l'étude

**8.16** Le gouvernement travaille avec le secteur privé de multiples façons. Par exemple, cela va du partage de l'information avec le secteur privé et des consultations avec ce dernier jusqu'à la création de nouvelles entités qui produisent des biens ou des services. Dans les domaines de l'environnement et du développement durable, le gouvernement et l'industrie ont recours à des mécanismes de coopération, entre autres des ententes négociées, des programmes incitatifs et des programmes d'exemption de la réglementation.

**8.17** Bien que la plupart, voire tous les mécanismes de coopération comportent un volet prévoyant l'échange de renseignements ou de connaissances, nous ne considérons pas ce volet comme une fin en soi mais plutôt comme un aspect

inhérent à l'établissement de relations et à l'étude des possibilités qu'un mécanisme de coopération peut offrir.

**8.18** Aux fins de la présente étude, nous avons choisi des mécanismes de coopération faisant intervenir des partenaires du gouvernement et du secteur privé qui travaillent ensemble pour réaliser un produit ou obtenir un résultat concret. La pièce 8.1 présente les caractéristiques des types de mécanismes de coopération qui ont fait l'objet de l'étude. Certains mécanismes en étaient à leurs premières étapes et ne présentaient pas encore toutes ces caractéristiques.

**8.19** Nous avons choisi des études de cas afin de montrer deux points. Premièrement, les approches de coopération peuvent être utilisées pour trouver des solutions à des problèmes environnementaux, sociaux et économiques, mettre en oeuvre ces solutions et contribuer au programme plus vaste d'élaboration des politiques. Deuxièmement, des approches de coopération peuvent être utilisées pour améliorer la performance environnementale des organisations. Elles leur permettent d'aller au-delà du respect de la réglementation et d'en arriver à une gestion de l'environnement, puis à une prise de décision intégrée, centrées sur les volets essentiels du développement durable, soit les volets protection de l'environnement, développement économique et bien-être social.

**8.20** Nous n'avons pas mis l'accent sur les nouveaux mécanismes de

#### Pièce 8.1

##### Caractéristiques des mécanismes de coopération choisis pour notre étude

##### Les mécanismes de coopération choisis pour l'étude :

- comportent un but commun que les partenaires ne pourraient atteindre seuls;
- impliquent tous les partenaires dans le processus de planification;
- dépendent de l'engagement de chacun des partenaires envers un but commun qui est clairement défini;
- fonctionnent avec les ressources fournies par chaque partenaire;
- présentent un risque que partagent tous les partenaires;
- offrent des avantages mutuels à tous les partenaires;
- servent à fournir un bien public ou à assurer un service public.

prestation des services. Nous avons examiné, mais pas en détail, des mécanismes qu'il est convenu d'appeler des « initiatives non réglementaires volontaires » et nous avons réalisé une étude de cas portant sur une initiative de ce genre, le Protocole national sur l'emballage.

**8.21** Nous présentons plus de précisions sur les objectifs et l'étendue de l'étude à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'étude**.

## Observations

### Voies vers le développement durable dans le secteur public et dans le secteur privé

Le chemin à parcourir — De l'amélioration de la réglementation au développement durable

**8.22** Nous avons introduit la métaphore de la marche vers le développement durable dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998, chapitre intitulé « Elargir les horizons : une approche

stratégique pour le développement durable ».

**8.23** Dans la présente étude, nous nous sommes servis de la métaphore de la marche, du chemin à parcourir, pour montrer comment des mécanismes de coopération novateurs aident les gouvernements à passer de l'amélioration de la réglementation au développement durable (voir la pièce 8.2). On peut se servir de mécanismes de coopération à chacune des étapes de cette marche pour contribuer à la mise en oeuvre du programme d'élaboration des politiques, trouver des solutions et les mettre en oeuvre.

**8.24** Dans le secteur privé, les sociétés améliorent leur performance environnementale tout au cours de cette marche. Elles passent successivement du respect de la réglementation à la gestion de l'environnement, puis au choix d'un processus décisionnel intégré.

**8.25** Dans le secteur public, le parcours des gouvernements commence par l'amélioration du respect et de l'efficacité de la réglementation. Vient ensuite l'adoption progressive d'une approche axée sur la gestion de

Des mécanismes de coopération aident les gouvernements à améliorer la réglementation, la gestion de l'environnement et le processus décisionnel intégré.

Pièce 8.2

Nos études de cas s'inscrivant dans le cadre de la marche vers le développement durable

	Réglementation	Gestion	Prise de décision intégrée
Mettre en oeuvre des solutions			
Trouver des solutions	Protocole national sur l'emballage (Canada)	Eco-efficacité dans la région du Saguenay (Canada)	Brightfields (États-Unis)
Contribuer au programme d'élaboration des politiques	Projet « Great Printers » (États-Unis)	Projet SIGMA (Royaume-Uni)	Stratégies sectorielles de développement durable (Royaume-Uni)

**La réglementation — ou la menace d'une réglementation accrue — joue un rôle nécessaire pour promouvoir et appuyer les mécanismes de coopération.**

l'environnement en faisant la promotion d'outils individuels et en appuyant l'élaboration de nouveaux systèmes de gestion. Enfin, ils font valoir l'utilité qu'il y aurait à adopter un processus décisionnel intégrant les facteurs économiques, sociaux et environnementaux.

**8.26** Comme nous l'avons noté dans notre étude de 1998, cette marche n'est ni séquentielle ni discontinue. Les organisations mènent des activités liées à plusieurs étapes à la fois. Par exemple, à tout le moins, elles respectent la réglementation tout en élaborant et en mettant en œuvre des systèmes de gestion de l'environnement.

**8.27** De même, dans le secteur public, un cadre réglementaire solide fournit une norme minimale de comportement et un fondement solide pour rechercher de nouvelles initiatives de coopération. Au cours de notre étude, les participants ont exprimé à maintes reprises la nécessité d'un cadre de réglementation solide comme fondement d'autres approches pouvant servir à réaliser les politiques et les programmes de l'État. Les gouvernements peuvent alors travailler plus efficacement avec le secteur privé pour faire avancer les objectifs des politiques de l'État par l'amélioration de la gestion et une meilleure prise de décision.

### **Améliorer l'efficacité de la réglementation**

**8.28** Les gouvernements font appel à un large éventail d'instruments législatifs et réglementaires pour atteindre les objectifs de leurs politiques. Ils ajoutent également à leur trousse d'outils d'autres instruments devant leur permettre d'atteindre ces objectifs, tout en réduisant les frais d'administration et en fournissant un incitatif continu à l'innovation et à l'amélioration de la performance.

**8.29** On nous a dit que la réglementation — ou la menace d'une réglementation accrue — joue un rôle nécessaire quand il s'agit d'inciter l'industrie à trouver des solutions aux problèmes environnementaux. Elle peut également permettre d'avoir des règles du jeu justes et équitables pour les sociétés qui cherchent à s'avantager en devançant leurs concurrents. De plus, le gouvernement peut assurer un plus grand respect de la réglementation s'il travaille en collaboration avec l'industrie.

### **Le Protocole national sur l'emballage**

#### ***Stimuler l'industrie par des conséquences réglementaires***

**8.30** À la fin des années 1980, tous les ordres de gouvernement au Canada subissaient d'intenses pressions pour résoudre la « crise des déchets solides ». En avril 1989, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), représentant les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, a demandé qu'un protocole national sur l'emballage soit élaboré. Le Protocole devait contenir des cibles et un calendrier permettant d'atteindre en l'an 2000 une réduction de 50 p. 100 des déchets envoyés dans les lieux d'enfouissement. Le CCME a créé le Groupe de travail national sur l'emballage et l'a chargé de préparer le Protocole pour le printemps 1990.

**8.31** Les membres du Groupe de travail représentaient l'industrie, les consommateurs et des groupes environnementaux ainsi que les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux. Le Protocole, approuvé par le CCME en 1990, devait permettre de réduire les déchets de 20 p. 100 en 1992, de 35 p. 100 en 1996, et finalement d'atteindre le but recherché, soit 50 p. 100 en l'an 2000.

**8.32** Le CCME a mis au défi l'industrie de l'emballage d'atteindre volontairement ces cibles. Le CCME a fait savoir clairement que, dans le cas contraire, des règlements seraient édictés

immédiatement pour en arriver aux réductions nécessaires. L'industrie a atteint en 1996 les cibles fixées, avant l'échéance prévue, et a réduit de 51 p. 100 les déchets envoyés dans les lieux d'enfouissement. Vu les restrictions budgétaires annoncées la même année et l'atteinte de la cible prévue pour l'an 2000, le CCME a réduit progressivement les activités du Groupe de travail.

**8.33** Le processus volontaire prévu au Protocole a donné à l'industrie de l'emballage la souplesse nécessaire pour atteindre les cibles fixées. Ce processus est considéré comme ayant produit les avantages environnementaux souhaités et comme ayant été plus économique que d'autres approches. On croit aussi que le processus volontaire a fait naître une participation plus vaste et a produit des résultats concrets plus rapidement que cela aurait été possible avec une réglementation traditionnelle.

**8.34** Cependant, les avantages se sont étendus au-delà de la réduction des déchets. L'initiative a suscité des investissements et des innovations dans de nouveaux produits, matériels, concepts et technologies d'emballage qui, selon les participants, ont engendré des économies importantes et un avantage concurrentiel. De plus, le partenariat entre les multiples groupes d'intérêts a aidé à créer de nouvelles relations importantes et à obtenir de nouvelles perspectives sur les défis que présente la réduction des déchets. On croit que les avantages des relations créées par ces nouveaux réseaux se prolongeront bien au-delà du mandat du Groupe de travail.

**8.35** On peut tirer de nombreuses leçons de l'expérience du Protocole. Dans un mécanisme de coopération, les rôles, les responsabilités et les capacités des divers intervenants doivent être clairs. Un certain nombre de participants au Protocole pensaient qu'il était possible d'établir une politique d'emballage

harmonisée à l'échelle nationale et que le CCME ou le gouvernement fédéral était en mesure de le faire. Cela n'a pas été le cas et maintenir la participation de tous, alors qu'un certain nombre de provinces commençaient à adopter leurs propres règlements, a posé un défi.

**8.36** Il faut également que les définitions soient claires et que tous les intervenants se comprennent bien. Dans plus d'un cas, on n'a pas réussi à s'entendre sur les définitions du Protocole ou les définitions n'étaient pas claires.

**8.37** Enfin, les participants considéraient que le rôle de la réglementation dans cette initiative était bien compris : les gouvernements n'auraient recours à la réglementation que si les cibles n'étaient pas atteintes. Pourtant, un certain nombre de provinces ont formulé des règlements sur les déchets produits par les emballages bien que les cibles aient été atteintes. Certains participants ont alors pensé que les règles d'adhésion au Protocole n'avaient pas été respectées. Toutefois, ce qui a empêché ces derniers de mettre fin à leur participation au processus a été la solide réputation acquise par ce partenariat et la perception négative que la population pourrait avoir de ce retrait.



*Protocole national sur l'emballage*

*Les estimations de référence pour 1988 indiquent que 5,4 millions de tonnes de déchets d'emballage ont été jetées dans des lieux d'enfouissement au Canada. À la suite du Protocole national sur l'emballage et de l'engagement général envers les politiques qui y sont énoncées, cette quantité a été réduite à 2,64 millions de tonnes en 1996, ce qui représente une réduction de 51 p. 100 des déchets d'emballage annuels. (Voir le paragraphe 8.32.)*

Source : Industrie Canada

**Inciter l'industrie à coopérer pour élaborer et mettre en oeuvre des règlements peut améliorer l'efficacité de ces derniers et générer des avantages environnementaux et économiques.**

**8.38** De nombreux facteurs ont contribué au succès du Protocole. Des ressources considérables — au total, plus de 2,6 millions de dollars — ont été investies pour mesurer la performance à chaque date cible et en rendre compte. Tous les participants que nous avons interviewés ont affirmé que l'appui fourni par Environnement Canada en tant que secrétaire avait été essentiel à l'initiative. Plus important encore, le principal objectif de performance visé et les conséquences de l'inaction avaient été clairement énoncés. La menace d'une série de règlements dans l'ensemble du pays a été l'élément moteur important qui a incité l'industrie de l'emballage à participer à l'initiative.

#### **Le projet « Great Printers »**

##### ***Adapter la réglementation de manière à prévenir la pollution et à faire des gains économiques***

**8.39** On a reproché aux règlements de ne pas inciter les sociétés à faire davantage que ce qui était strictement requis. On leur a reproché aussi de viser des éléments environnementaux particuliers (comme l'air, le sol ou l'eau), de s'attaquer uniquement à certains polluants et souvent d'encourager des solutions visant à traiter les polluants à la fin du processus plutôt qu'à réduire ces derniers à la source. Cependant, rien ne dit que la réglementation doive préciser les techniques de contrôle ou mettre l'accent sur un élément particulier de l'environnement. Inciter l'industrie à coopérer pour élaborer et mettre en oeuvre des règlements peut améliorer l'efficacité de ces derniers et générer des avantages environnementaux et économiques.

**8.40** L'industrie de l'imprimerie revêt une grande importance économique dans les États américains avoisinant les Grands Lacs. Le Council of Great Lakes Governors, l'Environmental Defense Fund et l'association Printing Industries of America ont reconnu le fait que

l'industrie se verrait de plus en plus forcée, par réglementation, d'améliorer sa performance environnementale. Pour cette raison, ils ont lancé le projet « Great Printers » en 1993.

**8.41** Le projet a réuni des représentants des organismes de réglementation des États et du gouvernement fédéral américain, de l'industrie de l'imprimerie et de ses fournisseurs, de ses syndicats et des groupes environnementaux. Le but commun était de repenser le système de réglementation environnementale. Les participants au projet devaient viser véritablement la prévention plutôt que la simple réglementation et rationaliser les moyens grâce auxquels l'Agence américaine de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency) cherche à protéger la santé et l'environnement, tout en améliorant la puissance économique de l'industrie de l'imprimerie.

**8.42** En juillet 1994, les partenaires ont publié un rapport qui contenait des recommandations visant à améliorer le système de réglementation. Quatre États ont mené depuis des projets et des programmes pilotes pour appliquer les réalisations et les engagements environnementaux du projet « Great Printers ».

**8.43** À ce jour, plus de 350 imprimeurs ont accepté de respecter les exigences du projet. Ils ont pris les engagements suivants :

- respecter la réglementation;
- appliquer les pratiques les plus saines sur le plan environnemental;
- chercher à réduire continuellement leurs impacts sur l'environnement.

**8.44** Les organismes de réglementation du gouvernement fédéral américain et des États ont réduit les dédoublements au chapitre de l'obtention des permis et des rapports à produire. Ils ont également accepté de créer des règles



d'intervention équitables pour tous en veillant à une mise en application plus efficace des lois et des règlements et en précisant l'utilisation qu'ils feraient de l'information communiquée dans les rapports. Il est maintenant plus facile pour les imprimeurs de comprendre leurs obligations et de savoir comment prévenir la pollution. Le Printers' National Environmental Assistance Center leur fournit une source d'information en ligne à jour, fiable et pertinente sur la prévention de la pollution et le respect des règlements environnementaux. Pour sa part, l'Environmental Defense Fund a encouragé les autres environnementalistes à aller au-delà de leurs rôles traditionnels de défenseur et à aider à créer une demande pour des documents imprimés plus écologiques et moins polluants.

**8.45** L'approche du projet « Great Printers » comporte un certain nombre d'avantages par rapport à une approche réglementaire traditionnelle. Il peut être coûteux et peu efficace de réglementer de petites et de moyennes entreprises. Toutefois, l'impact collectif de ces entreprises sur l'environnement est considérable. En outre, les entreprises moyennes sont soumises aux mêmes exigences de contrôle et de communication de l'information que les grandes entreprises, même si elles n'ont pas les mêmes ressources pour le faire. De ce fait, les organismes de réglementation ne reçoivent pas l'information dont ils ont besoin et ils ne peuvent déterminer si les entreprises moyennes respectent les exigences en matière de performance.

**8.46** Le projet « Great Printers » améliore l'efficacité des organismes de réglementation au chapitre de la réduction des impacts environnementaux nocifs en montrant aux sociétés les avantages de la prévention de la pollution. Il aide également les organismes de réglementation à mieux comprendre l'industrie et aide cette dernière — laquelle est difficile à influencer par

l'utilisation de règlements — à améliorer sa performance.

**8.47** Grâce au projet « Great Printers », les participants de l'industrie peuvent réduire leurs coûts et améliorer leur réputation, avoir accès à un « guichet unique » pour connaître les exigences de la réglementation et les rapports requis, et obtenir des conseils sur le respect de la réglementation et les autres moyens de prévenir la pollution. Les sociétés admissibles peuvent se servir du sceau « Great Printers » pour commercialiser leurs produits et services.

**8.48** Il faudra encore des efforts et des ressources considérables pour mettre en oeuvre les changements vastes et détaillés proposés dans le rapport de 1994 des partenaires du projet et pour les intégrer aux activités quotidiennes de tous les organismes de réglementation intéressés. Néanmoins, le projet « Great Printers »



*Projet « Great Printers »*

*Créé par l'industrie de l'imprimerie, le sceau « Great Printers » est utilisé pour identifier les sociétés qui se sont engagées à produire une impression de qualité et à réduire leur impact sur la santé humaine et l'environnement. Chacun des quatre États qui ont participé au projet pilote a créé un sceau devant être utilisé par les sociétés respectant les exigences élaborées dans le cadre du projet « Great Printers ». (Voir le paragraphe 8.47.)*

**Source :** Ministère des Ressources naturelles du Wisconsin (Wisconsin Department of Natural Resources)



**Les approches de coopération peuvent amener le gouvernement à jouer de nouveaux rôles dont celui de partenaire d'affaires, d'agent de coalition, de catalyseur et d'agent de facilitation.**

a accru la visibilité de la prévention de la pollution comme pratique d'affaires privilégiée et a accéléré les changements à ce chapitre.

**8.49** L'engagement de la haute direction de chaque organisation partenaire a permis le lancement du projet « Great Printers ». Des relations solides entre les principaux intervenants ont créé un climat de confiance et de collaboration ainsi qu'un consensus. Le groupe directeur du projet a adopté dès le début une structure de régie partagée. Toutes les parties ont pris conjointement les décisions clés sur l'orientation du projet, l'ordre du jour des réunions, le processus de fonctionnement et les autres questions. Pour cela, ils ont dû partager le pouvoir décisionnel. De plus, des efforts considérables ont été consentis pour tenir informées toutes les parties susceptibles d'être intéressées et pour obtenir des réactions sur les recommandations. Plus particulièrement, les cadres supérieurs ont participé à des séances d'information offertes dans les bureaux de l'Agence américaine de protection de l'environnement afin d'obtenir son appui et son soutien pour la mise en oeuvre du projet.

**8.50** Ensemble, les participants au projet « Great Printers » ont créé un partenariat unique qui a été un modèle pour l'élaboration d'une réglementation environnementale plus efficace. L'Agence américaine a appuyé l'approche utilisée dans le projet et en a favorisé l'utilisation par l'intermédiaire de ses programmes.

### **Mettre de l'avant une approche de gestion**

**8.51** La réglementation est une option d'intervention dont dispose le gouvernement pour améliorer la performance environnementale et poursuivre des buts liés au développement durable. Parmi les autres options se trouve le pouvoir de dépenser et d'encourager. L'utilisation d'autres options dans les

approches de coopération peut amener le gouvernement à jouer de nouveaux rôles dont celui de partenaire d'affaires, d'agent de coalition, de catalyseur et d'agent de facilitation. Lorsque le gouvernement s'efforce de compléter la réglementation en faisant valoir l'utilité des nouvelles approches de gestion, ces rôles deviennent plus évidents. De nouveaux défis surgissent aussi. Par exemple, plusieurs des participants que nous avons interviewés nous ont dit qu'il était essentiel de trouver des fonctionnaires connaissant les éléments motivateurs et la culture du monde des affaires.

### **Éco-efficacité dans la région du Saguenay**

#### ***Introduction d'un outil de gestion pour l'amélioration de la performance environnementale***

**8.52** En 1997, Alcan Aluminium Limitée a pris l'engagement d'assurer un leadership en matière environnementale et de travailler avec ses fournisseurs afin de mieux comprendre et de réduire le plus possible les impacts environnementaux. Cette compagnie et Ressources naturelles Canada ont instauré un partenariat au Saguenay afin de mener un projet pilote pour présenter les concepts de l'éco-efficacité — réduire l'impact environnemental des opérations et la consommation des ressources — dans les petites et moyennes entreprises. À long terme, on s'attendait à ce que ces entreprises améliorent leur performance économique et environnementale.

**8.53** Pour Ressources naturelles Canada, ce partenariat répondait à certains des objectifs liés au développement durable. Plus particulièrement, il donnait l'occasion de promouvoir un développement durable concret et permettait d'établir un modèle à utiliser dans les autres régions et secteurs industriels du pays.

**8.54** Ce partenariat faisait intervenir un certain nombre d'autres participants, y compris des représentants des groupes

communautaires locaux, d'institutions financières et d'établissements d'enseignement, d'autres organismes fédéraux et du gouvernement du Québec. Le partenariat a bénéficié de fonds additionnels et de l'appui de la société Abitibi-Consolidated Limitée, ainsi que du Programme d'aide à la recherche industrielle du Conseil national de recherches du Canada.

**8.55** Un groupe de diplômés universitaires choisis a reçu une formation sur les concepts et les outils liés à l'éco-efficacité, a fait l'apprentissage de compétences en consultation et a acquis une expérience de travail unique. Ces diplômés, sous la supervision et avec l'appui d'Alcan, du personnel du gouvernement et d'autres personnes, ont trouvé des façons d'améliorer la performance environnementale et la compétitivité des sociétés locales participantes.

**8.56** Alcan a collaboré avec des experts-conseils et des personnes-ressources de l'extérieur spécialisés en environnement et fait l'essai de nouveaux outils pour remplir son engagement de principe de travailler avec les fournisseurs locaux en matière d'environnement. Le partenariat a accru également la reconnaissance de la politique et des programmes environnementaux d'Alcan et a renforcé les liens entre Alcan et Ressources naturelles Canada.

**8.57** Le Ministère a acquis des connaissances pratiques sur l'application des concepts de l'éco-efficacité dans les petites entreprises ainsi qu'une expérience précieuse pour l'établissement d'autres partenariats semblables. Il possède maintenant une trousse de matériel de formation qui a été mise à l'essai sur le terrain et qui pourra servir dans le cadre de projets futurs.

**8.58** De petites et de moyennes entreprises ont reçu des conseils sur l'éco-efficacité. Certaines ont déjà commencé à réaliser des économies bien réelles. Les diplômés ont acquis des connaissances sur les enjeux environnementaux et les outils de gestion

tout en acquérant une expérience de travail précieuse. De plus, la région du Saguenay a progressé vers l'atteinte des buts régionaux en matière de développement durable et fait la promotion de pratiques écologiques et d'un processus décisionnel ayant trait au développement durable.

**8.59** Grâce à ce mécanisme de coopération, les partenaires ont profité de l'expertise de chacun, de réseaux et d'autres ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs. Ainsi, les résultats du mécanisme ont dépassé au total ce que chaque partenaire aurait pu réaliser seul. Il est difficile pour le gouvernement d'établir des liens avec les petites et les moyennes entreprises. Toutefois, en travaillant avec une grande société, Ressources naturelles Canada a pu surmonter cet obstacle et faire connaître de nouveaux outils de gestion à ces entreprises.

**8.60** Bien que les partenariats comportent des défis, une excellente communication et l'accent mis clairement sur des objectifs communs et concrets ont



*Éco-efficacité dans la région du Saguenay*

*Après une formation de trois semaines, les conseillers diplômés ont travaillé auprès de petites et de moyennes entreprises pendant trois mois et ils y ont utilisé des outils d'éco-efficacité. Leur rôle était d'aider à l'analyse de la situation de la société, d'évaluer les possibilités d'amélioration et de créer un plan d'action dans le but d'améliorer la performance environnementale et économique. (Voir le paragraphe 8.55.)*

**Source :** Ressources naturelles Canada

## **IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

## **REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**Il est nécessaire que le gouvernement comprenne les besoins opérationnels et les impératifs commerciaux du secteur privé.**

permis aux partenaires de résoudre certaines questions et d'atteindre leurs buts. Un comité directeur, établi pour diriger et surveiller le projet pilote, a maintenu des contacts étroits avec les partenaires et a répondu rapidement à leurs préoccupations de façon constructive. Lorsque le manque de clarté de certains rôles et de certaines responsabilités a fait obstacle à la progression des projets, il s'est trouvé des personnes efficaces et d'une grande détermination pour assurer l'atteinte des résultats visés.

**8.61** La compréhension qu'avait Ressources naturelles Canada des besoins opérationnels et des impératifs commerciaux du secteur privé a été la clé de voûte de ce partenariat. Le Ministère a réduit au minimum le fardeau administratif et, grâce à sa coordination interne, il a su assurer une communication cohérente avec ses autres partenaires du secteur privé.

**Le projet SIGMA**

***Conception d'un système de gestion du développement durable de deuxième génération***

**8.62** La stratégie de développement durable du Royaume-Uni, révisée en mai 1999, comportait l'engagement gouvernemental de parrainer la création d'un système de gestion du développement durable, le projet SIGMA (Sustainability : Integrated Guidelines for Management). Le ministère britannique

du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry) et celui de l'Environnement, du Transport et des Régions (Department of the Environment, Transport and Regions) ont parrainé cette initiative de coopération. Le projet a été lancé en juillet 1999 grâce à des fonds d'une nouvelle initiative sur les technologies durables du ministère du Commerce et de l'Industrie.

**8.63** Le projet SIGMA a fait appel à la compétence de la British Standard Institution et de deux organisations non gouvernementales : le Forum for the Future et l'Institute of Social and Ethical AccountAbility. L'objectif de l'initiative est d'étudier les outils de prise de décision pouvant prendre en compte, de façon claire et stratégique, les aspects complexes et l'échéancier à long terme du développement durable (voir la pièce 8.3). Le résultat devrait en être un système de gestion du développement durable de seconde génération pouvant être appliqué dans toute l'industrie. La première phase du projet, celle de la recherche et du développement, est terminée depuis avril 2000.

**8.64** Au cours de la deuxième phase qui est en cours, des sociétés font l'essai des éléments du système de gestion. Les partenaires organisateurs cherchent 20 sociétés désireuses de participer à l'essai des outils et des normes au fur et à mesure qu'ils seront développés. Ces entreprises ont déjà commencé à examiner des enjeux environnementaux et sociaux dans leur milieu et feront connaître les

**Pièce 8.3**

**Enjeux sur lesquels portera le projet SIGMA**

Source : British Standards Institution

- |  |                                  |  |
|--|----------------------------------|--|
| • Biodiversité                                       | • Comptabilité des coûts entiers | • Gestion de la réputation                 |
| • Gestion du dioxyde de carbone                      | • Plans de transport écologique  | • Évaluation du risque                     |
| • Investissement dans les collectivités              | • Santé et sécurité              | • Planification de scénarios               |
| • Compétitivité                                      | • Innovation                     | • Responsabilité sociale                   |
| • Régie d'entreprise                                 | • Actifs incorporels             | • Relation avec les actionnaires           |
| • Éco-efficacité                                     | • Politique intégrée - produits  | • Dialogue avec les groupes d'intérêts     |
| • Apprentissage des employés                         | • Bonne gestion des produits     | • Gestion de la chaîne d'approvisionnement |
| • Commerce conforme aux règles d'éthique et d'équité | • Rapport                        | • Réduction des déchets                    |

**Il est nécessaire que le gouvernement comprenne les besoins opérationnels et les impératifs commerciaux du secteur privé.**

permis aux partenaires de résoudre certaines questions et d'atteindre leurs buts. Un comité directeur, établi pour diriger et surveiller le projet pilote, a maintenu des contacts étroits avec les partenaires et a répondu rapidement à leurs préoccupations de façon constructive. Lorsque le manque de clarté de certains rôles et de certaines responsabilités a fait obstacle à la progression des projets, il s'est trouvé des personnes efficaces et d'une grande détermination pour assurer l'atteinte des résultats visés.

**8.61** La compréhension qu'avait Ressources naturelles Canada des besoins opérationnels et des impératifs commerciaux du secteur privé a été la clé de voûte de ce partenariat. Le Ministère a réduit au minimum le fardeau administratif et, grâce à sa coordination interne, il a su assurer une communication cohérente avec ses autres partenaires du secteur privé.

#### **Le projet SIGMA**

##### ***Conception d'un système de gestion du développement durable de deuxième génération***

**8.62** La stratégie de développement durable du Royaume-Uni, révisée en mai 1999, comportait l'engagement gouvernemental de parrainer la création d'un système de gestion du développement durable, le projet SIGMA (Sustainability : Integrated Guidelines for Management). Le ministère britannique

du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry) et celui de l'Environnement, du Transport et des Régions (Department of the Environment, Transport and Regions) ont parrainé cette initiative de coopération. Le projet a été lancé en juillet 1999 grâce à des fonds d'une nouvelle initiative sur les technologies durables du ministère du Commerce et de l'Industrie.

**8.63** Le projet SIGMA a fait appel à la compétence de la British Standard Institution et de deux organisations non gouvernementales : le Forum for the Future et l'Institute of Social and Ethical AccountAbility. L'objectif de l'initiative est d'étudier les outils de prise de décision pouvant prendre en compte, de façon claire et stratégique, les aspects complexes et l'échéancier à long terme du développement durable (voir la pièce 8.3). Le résultat devrait en être un système de gestion du développement durable de seconde génération pouvant être appliqué dans toute l'industrie. La première phase du projet, celle de la recherche et du développement, est terminée depuis avril 2000.

**8.64** Au cours de la deuxième phase qui est en cours, des sociétés font l'essai des éléments du système de gestion. Les partenaires organisateurs cherchent 20 sociétés désireuses de participer à l'essai des outils et des normes au fur et à mesure qu'ils seront développés. Ces entreprises ont déjà commencé à examiner des enjeux environnementaux et sociaux dans leur milieu et feront connaître les

#### **Pièce 8.3**

**Enjeux sur lesquels portera le projet SIGMA**

Source : British Standards Institution

- |  |                                  |  |
|--|----------------------------------|--|
| • Biodiversité                                       | • Comptabilité des coûts entiers | • Gestion de la réputation                 |
| • Gestion du dioxyde de carbone                      | • Plans de transport écologique  | • Évaluation du risque                     |
| • Investissement dans les collectivités              | • Santé et sécurité              | • Planification de scénarios               |
| • Compétitivité                                      | • Innovation                     | • Responsabilité sociale                   |
| • Régie d'entreprise                                 | • Actifs incorporels             | • Relation avec les actionnaires           |
| • Éco-efficacité                                     | • Politique intégrée - produits  | • Dialogue avec les groupes d'intérêts     |
| • Apprentissage des employés                         | • Bonne gestion des produits     | • Gestion de la chaîne d'approvisionnement |
| • Commerce conforme aux règles d'éthique et d'équité | • Rapport                        | • Réduction des déchets                    |



leçons tirées de leurs expériences. Des organisations non gouvernementales et des organismes de recherche sont en train d'effectuer de nouvelles recherches. D'autres groupes d'intérêts, y compris des établissements d'enseignement et des associations commerciales et professionnelles, ont été invités à faire profiter les partenaires de leurs idées et de leur expertise. Jusqu'à maintenant, près de 150 organisations ont manifesté de l'intérêt pour le projet.

**8.65** Le projet SIGMA démontre que le gouvernement peut agir comme catalyseur et comme animateur responsable des projets de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Ces rôles sont nécessaires, car le développement durable comporte divers enjeux et demande la participation de nombreux intervenants, qui non seulement apportent leur expertise mais rendent aussi le processus et ses résultats plus crédibles. Dans les circonstances, le gouvernement est bien placé pour encourager les différentes parties à participer; cependant, il peut devoir faire appel à la collaboration d'un certain nombre de ministères.

**8.66** Bien que le projet SIGMA en soit aux toutes premières étapes, certains facteurs ont contribué clairement à son avancement. Notamment, les partenaires croyaient fermement aux objectifs du projet et à son importance. Les promoteurs du projet ont veillé avec une attention particulière à ce que l'on retrouve parmi les partenaires principaux des experts des enjeux économiques, environnementaux et sociaux. De plus, les partenaires ont conçu un processus faisant intervenir tous les groupes d'intérêts et reposant sur la communication et la transparence.

### **Faire valoir l'utilité d'un processus décisionnel intégré**

**8.67** Les outils de gestion cherchent généralement à harmoniser deux des trois éléments du développement durable, soit l'environnement et l'économie. Le projet SIGMA s'efforce d'aller plus loin et

d'intégrer l'élément social aux systèmes actuels de gestion des systèmes environnementaux. La prochaine étape de la marche vers le développement durable est l'utilisation d'un processus décisionnel qui tiendrait compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. Nos études de cas ci-après présentent un exemple de solutions élaborées et mises en oeuvre en coopération ainsi qu'un exemple de collaboration pour traduire le programme d'élaboration des politiques générales de l'État en résultats concrets dans le secteur privé.

### **Brightfields**

#### ***Générer des avantages économiques, environnementaux et sociaux***

**8.68** Brightfields est une initiative nationale du ministère de l'Énergie (Department of Energy) des États-Unis qui vise à surmonter les défis que posent la revitalisation des centres urbains, la décontamination des déchets toxiques et le changement climatique. Le terme « brightfields » s'entend de la conversion de sites industriels contaminés et abandonnés (friches industrielles ou « brownfields ») en terrains utilisables (ou « brightfields »). Le programme permet de doter ces sites de systèmes à énergie solaire non polluante et de créer des emplois liés à la technologie de pointe dans la fabrication d'équipements héliotechniques (utilisant l'énergie solaire). Le programme peut prendre plusieurs formes comme l'installation de batteries solaires qui peuvent réduire les coûts de décontamination des sols, l'installation de systèmes héliotechniques dans le cadre du réaménagement des sites et l'installation d'usines de fabrication d'équipements héliotechniques sur ces terrains.

**8.69** En qualité de promoteur, de facilitateur et de bailleur de fonds initial du programme, le ministère susmentionné a misé sur la collaboration de la ville de Chicago et de la Spire Corporation, une des grandes sociétés de l'industrie



**La coopération est un moyen de répartir les risques, de réduire les coûts et d'encourager l'adoption de solutions novatrices aux défis environnementaux, économiques et sociaux.**

photovoltaïque, pour lancer le premier projet dans le cadre de l'initiative Brightfields. La ville de Chicago, en collaboration avec le ministère américain de l'Énergie et la Commonwealth Edison Company, un service public d'électricité, a établi un plan complet pour aider les trois parties à atteindre leurs buts, à savoir favoriser le développement économique, réduire les changements climatiques, assainir l'air et assurer la fiabilité de l'approvisionnement en électricité.

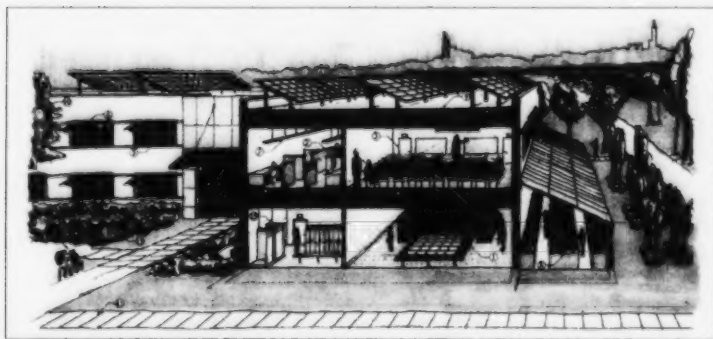
**8.70** La Spire Corporation, sous le nom de Spire Solar Chicago, créera plus de 100 emplois dans la fabrication de panneaux solaires dans une friche industrielle à Chicago. Un immeuble de deux étages se trouvant sur le site sera restauré et deviendra le siège social de la Spire Solar Chicago et de Greencorps Chicago, programme qui offre des cours de jardinage communautaire. Le service de l'environnement de la ville de Chicago et le comité de l'environnement de l'American Institute of Architects se chargera de réaménager le bâtiment pour le doter d'une serre, d'un aménagement réduisant les besoins en énergie et d'un

système qui permet de capter et de réutiliser l'eau de pluie. Le siège social sera également doté d'un système héliotechnique qui fournira de l'électricité et qui permettra de faire connaître au public le fonctionnement de ce genre de système.

**8.71** La ville de Chicago et la Commonwealth Edison se sont engagées conjointement à verser huit millions de dollars américains pour l'achat de systèmes héliotechniques au cours des deux prochaines années. Ces systèmes seront installés dans d'autres friches industrielles ainsi que dans des écoles, dans des immeubles à bureaux, sur des voies de transport et dans des propriétés municipales et commerciales. Au cours des cinq prochaines années, la centrale d'énergie de la Commonwealth Edison augmentera la fiabilité énergétique et améliorera la qualité de l'air en réduisant la production de dioxyde de carbone, réduction qui pourrait être de quelque 25 millions de livres.

**8.72** Pour le ministère de l'Énergie américain, les partenariats sont essentiels au bon fonctionnement de son groupe de recherche et de développement, l'Energy Efficiency and Renewable Energy Network. Non seulement ce mode de fonctionnement permet de partager les coûts, mais il augmente aussi la probabilité que la recherche et le développement menés par le groupe donnent lieu à des applications pratiques. Dans le secteur de l'énergie renouvelable (l'énergie produite grâce à des sources renouvelables comme le vent et le soleil), le coût relativement élevé des nouvelles technologies pose un défi accru. Le ministère a trouvé une façon de répartir les risques, de réduire les coûts et d'encourager l'application pratique d'une de ces nouvelles technologies en l'intégrant au réaménagement des friches industrielles.

**8.73** Le ministère, la ville de Chicago et la Spire Corporation n'ont jamais perdu de vue l'objectif initial de Brightfields



*Brightfields*

*Schéma du projet de restauration écologique de l'immeuble préparé pour le projet Brightfields à Chicago, en Illinois.*

*L'immeuble accueille un centre de formation communautaire, un fabricant de batteries solaires ainsi que Greencorps et des locaux commerciaux. Les principes de l'efficacité énergétique et de la conservation des ressources sont appliqués. Le projet comprend une serre, des panneaux solaires sur le toit, un aménagement paysager réduisant les besoins en énergie et un système de captage des eaux de pluie. (Voir le paragraphe 8.70.)*

**Source :** Ville de Chicago

lorsqu'ils ont attiré plus de partenaires, d'idées et de ressources. Cet apport n'a fait qu'aider le projet à avancer et à produire des avantages économiques, environnementaux et sociaux pour tous grâce à l'utilisation d'un processus décisionnel intégré.

**8.74** Le projet Brightfields de Chicago s'est gagné la participation des grands dirigeants de chaque organisme partenaire à l'égard d'un ensemble de buts communs présentant des avantages évidents pour tous. Cependant, les partenaires ont dû également relever des défis. L'un d'entre eux était essentiel à la coopération entre le secteur public et le secteur privé. La plupart des partenaires, y compris certains intervenants du secteur public, avaient le sentiment que le gouvernement ne prenait pas les décisions assez rapidement. Par conséquent, il a été très difficile pour la Spire Corporation de trouver le temps et les fonds nécessaires pour mener à bien les négociations avec ses partenaires.

#### **Les stratégies sectorielles de développement durable du Royaume-Uni**

##### ***Concrétiser la politique de l'État dans le secteur privé***

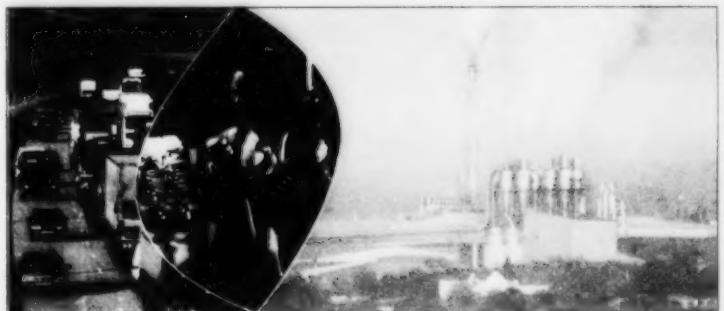
**8.75** Le gouvernement du Royaume-Uni mène des discussions avec un certain nombre d'associations industrielles afin d'établir des stratégies sectorielles de développement durable. Le but de ces stratégies est de guider les secteurs industriels en ce qui a trait au type de mesures pratiques que ceux-ci peuvent prendre pour améliorer leur performance économique, sociale et environnementale. L'initiative met l'accent sur des approches sectorielles au développement durable, plutôt que sur des approches par milieu environnemental, comme l'air ou l'eau.

**8.76** Le gouvernement du Royaume-Uni a publié sa première stratégie nationale de développement durable en 1994 et l'a révisée en mai 1999. Cette stratégie révisée compte un cadre stratégique pour guider les

interventions que voudront faire le pays, les régions, les collectivités, les personnes, les entreprises et les syndicats. Elle établit environ 150 indicateurs de progrès et un nouvel ensemble de 14 indicateurs principaux articulés autour de quatre objectifs centraux.

**8.77** La stratégie nationale énonce les priorités du gouvernement en matière d'intervention de l'État et est le fruit de vastes consultations menées auprès de nombreux groupes. Dans le cadre d'une consultation plus vaste, le gouvernement a cerné des enjeux intéressant le milieu des affaires et il a consulté ce dernier sur la façon de les résoudre. Les stratégies sectorielles de développement durable étaient considérées comme des outils permettant à l'industrie de mettre sur pied des initiatives volontaires visant le développement durable. Les stratégies décriraient les moyens à utiliser pour concrétiser les priorités gouvernementales par des actions du secteur privé.

**8.78** Les avantages d'une stratégie de développement durable sont nombreux. Pour préparer sa stratégie nationale, le gouvernement du Royaume-Uni avait besoin de formuler clairement sa pensée au sujet de l'éventail des enjeux sociaux,



*Développement durable au Royaume-Uni*

*La stratégie de développement durable du Royaume-Uni présente l'engagement du gouvernement envers le progrès social, la protection de l'environnement et la croissance économique. Une initiative visant à développer des stratégies sectorielles de développement durable relativement à ces enjeux aidera le secteur privé à contribuer à l'atteinte des buts de la politique de l'État. (Voir le paragraphe 8.75.)*

**Source :** Ministère britannique de l'Environnement, du Transport et des Régions (UK Department of the Environment, Transport and Regions)

**Il est important que le gouvernement indique clairement à l'industrie, au moment où il négocie avec elle un mécanisme de coopération, s'il a l'intention d'utiliser ses pouvoirs de réglementation et de taxation et dans quelle situation il le fera.**

**Dans de nombreux cas, les mécanismes de coopération produisent des résultats qui vont bien au-delà de ce qu'un participant aurait pu réaliser seul.**

économiques et environnementaux. Il devait également trouver des réponses à ces enjeux et élaborer des mesures pour évaluer les progrès de façon à aider la population à comprendre ces enjeux et leurs conséquences. Le gouvernement a énormément appris de cette expérience.

**8.79** De même, au fur et à mesure que les associations industrielles développeront des stratégies sectorielles de développement durable, elles stimuleront la réflexion, l'analyse et l'apprentissage dans les secteurs industriels qu'elles représentent. Pour cela, il faudra comprendre les enjeux généraux inhérents au développement durable et ceux qui revêtent le plus d'importance dans un secteur donné. Le travail que feront ces associations pour cerner les impacts de ces enjeux, établir des plans pour y trouver réponse, et mesurer les améliorations de leur performance dans leurs secteurs et en faire rapport permettra à leurs membres d'en apprendre plus sur ces enjeux et sur les possibilités de changement.

**8.80** Pour le gouvernement, l'un des principaux résultats des stratégies sectorielles sera le recensement des pratiques dominantes dans les divers secteurs. Par le relevé de ces pratiques et par leur promotion, le gouvernement peut aider à sensibiliser d'autres secteurs et leur permettre d'accroître leur performance.

**8.81** L'élaboration de ces stratégies permet au gouvernement et à l'industrie de discuter des problèmes communs et des moyens qui s'offrent pour progresser. Déjà, des pourparlers ont été entrepris sur un éventail de sujets allant des indicateurs de rendement aux nouveaux problèmes et aux priorités nouvelles d'ordre social.

**8.82** Cette initiative en est à ses toutes premières étapes et la façon dont le gouvernement et l'industrie pourront travailler ensemble n'est toujours pas claire. Bien que la haute direction de la plupart des secteurs participants aient publiquement annoncé sa ferme volonté de participer à cette initiative, il reste

toujours à s'entendre sur les détails techniques, comme les rôles et les responsabilités, les ressources à engager, le contrôle et la communication des progrès réalisés, et la désignation des secteurs où des mesures doivent être prises en priorité.

**8.83** Pour l'industrie, l'un des principaux avantages de la coopération est qu'elle ne sera pas soumise à de nouveaux règlements, à de nouvelles ponctions fiscales et à d'autres mesures si elle améliore sa performance environnementale. Par conséquent, un des facteurs essentiels de cette initiative, comme dans toutes celles faisant intervenir le secteur public et le secteur privé, est de voir à ce que le gouvernement précise, au moment où sont explorées les possibilités de coopération, s'il utilisera des mesures de ce genre et la manière dont il s'y prendra. Il est important que le gouvernement indique clairement à l'industrie les différentes options politiques pouvant être utilisées entre le moment où les partenaires s'engagent à participer à l'initiative et le moment de la mise en oeuvre de celle-ci.

## **Leçons apprises au sujet des mécanismes de coopération**

### **Avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé**

**8.84** Nous avons vu comment les mécanismes de coopération peuvent permettre aux organisations du secteur public et du secteur privé d'aller au-delà de leurs compétences de base et de rejoindre une clientèle autre que leur clientèle habituelle. En réunissant un éventail de ressources, de points de vue et de compétences, les partenaires des deux secteurs peuvent atteindre leurs objectifs plus efficacement. Ils peuvent trouver des solutions nouvelles et novatrices qui tiendront compte des préoccupations des différents groupes d'intérêts. L'exécution plus rapide des projets et la diminution des coûts de mise en oeuvre pour toutes les parties, y compris le gouvernement, peuvent accroître l'efficacité. Dans de

nombreux cas, les mécanismes de coopération produisent des résultats qui vont bien au-delà de ce qu'un participant aurait pu réaliser seul.

**8.85** Quand les réseaux des diverses parties sont mis à contribution, la participation plus grande et plus diversifiée des groupes d'intérêts peut engendrer des solutions plus équitables. Une approche misant sur la participation d'un vaste éventail de participants augmente la crédibilité du processus et des résultats. En élargissant et en partageant la prise de décision, les participants peuvent résoudre leurs différends, trouver des terrains d'entente et améliorer leur compréhension d'enjeux complexes. La possibilité de faire mieux connaître la problématique et de susciter des changements fondamentaux d'attitude peut produire des avantages qui vont au-delà de l'initiative dont il est question.

**8.86** Le gouvernement dispose d'un certain nombre d'outils pour atteindre les objectifs de sa politique officielle. Ces outils comprennent la réglementation, l'imposition de taxes et le pouvoir de dépenser. Les mécanismes de coopération permettent au gouvernement d'atteindre ses objectifs en utilisant un éventail d'outils d'intervention de façon novatrice. Ils permettent aussi à l'industrie de contribuer de façon positive au programme d'élaboration des politiques en trouvant des solutions et en les mettant en oeuvre.

#### **Défis à relever pour assurer une coopération efficace entre le secteur privé et le secteur public**

**8.87** Tout mécanisme de coopération présente des défis fondamentaux. Il faut établir des buts qui conviennent à l'ensemble des participants et voir à ce que la coopération offre des avantages à tous. Trouver les participants appropriés, obtenir les ressources requises, établir des relations de travail et gagner la confiance des intervenants, tout cela exige du temps et de la patience. Pour qu'ils puissent s'entendre sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs, les participants

doivent prendre leur engagement au sérieux et avoir le souci du détail.

**8.88** L'établissement et la mise en oeuvre d'une politique de développement durable est une entreprise unique en raison de l'évolution constante de la connaissance des impacts environnementaux et sociaux de l'activité économique. En outre, l'existence d'un éventail diversifié et de plus en plus grand de groupes d'intérêts actifs et dûment mandatés vient ajouter à la difficulté de cette entreprise. L'établissement de nouvelles modalités de travail est une démarche difficile compte tenu des perceptions propres à chaque participant et des préjugés que peuvent entretenir des adversaires traditionnels à l'égard l'un de l'autre. La confiance et la confidentialité nécessaires à l'établissement de relations de coopération peuvent être problématiques, étant donné la position historique du gouvernement comme organisme de réglementation, le peu d'attrait de la réglementation pour les entreprises et le rôle traditionnel de plaideur des groupes d'intérêts.

**8.89** Les différences importantes entre la culture organisationnelle du secteur public et celle du secteur privé posent des défis sur lesquels on a attiré notre attention à maintes reprises. Les différences de vocabulaire et les différences dans la façon de dire les choses nuisent à une communication efficace. Dans le secteur privé, les décisions sont prises plus rapidement et la phobie des risques y est moins forte, ce qui peut engendrer des frustrations et même l'incapacité d'en arriver à une entente. La préférence des entreprises de céder sur un point si elles obtiennent satisfaction sur un autre peut susciter de la résistance chez plusieurs groupes d'intérêts, puisqu'ils plaident leurs causes en s'appuyant sur des principes. Cette façon de faire peut également sembler inappropriée ou impossible pour les organismes de réglementation ou paraître contraire aux exigences de la politique de l'État. Enfin, les parties peuvent juger qu'il est vraiment de leur intérêt de maintenir le statu quo, ce qui les empêche

**Pour assurer le succès d'un mécanisme de coopération, il faut fixer des buts convenant à l'ensemble des participants, voir à ce qu'il offre des avantages à tous les participants, investir les ressources nécessaires, préciser les rôles et les responsabilités et établir de bonnes relations de travail.**



---

**IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING  
PAGES**

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED  
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST  
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES  
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN  
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

---

**REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES  
PAGES QUI SUIVENT**

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN  
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE  
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES  
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN  
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

**Le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des mécanismes de gestion et de rapport, et faire participer tous les groupes d'intérêts pertinents.**

d'adopter de nouvelles approches sans hésitation et de manière constructive.

**8.90** Il existe, pour relever ces défis, une manne d'informations sur les éléments et les caractéristiques des mécanismes de coopération qui ont donné de bons résultats. Notre Bureau a effectué des travaux poussés sur les mécanismes de collaboration. De fait, nous avons présenté un cadre d'établissement pour ces mécanismes dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), chapitre intitulé « La régie en partenariat : la reddition de compte menacée ».

**8.91** Cependant, il existe beaucoup moins d'informations utiles qui permettraient de savoir quand adopter un mécanisme de coopération plutôt qu'un règlement ou d'autres outils d'intervention politique. Pour commencer à chercher des éléments de réponse, le Groupe des orientations nouvelles, composé de cadres supérieurs de sociétés canadiennes et d'organismes environnementaux, a publié une série de modalités devant régir l'utilisation de ce qu'il a appelé « les initiatives non réglementaires volontaires ». Ces modalités valent également pour les autres mécanismes de coopération (voir la pièce 8.4).

**Une préoccupation importante**

**8.92** Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats

des mécanismes de coopération, le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence. Il lui faut également procéder à des consultations lorsque vient le moment d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

**8.93** Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la réglementation, ou de la menace d'une réglementation, lorsqu'il s'agit d'obtenir une collaboration efficace. De nombreux participants nous ont dit que les mécanismes de coopération exigent l'utilisation d'un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements. Un tel cadre communique l'engagement du gouvernement envers les objectifs énoncés dans la politique de l'État.

**Les organisations non gouvernementales : des partenaires importants**

**8.94** La majorité des mécanismes de coopération que nous avons étudiés faisaient intervenir des organisations non gouvernementales (ONG) comme participants et parfois comme partenaires principaux. Nous pensons que cela reflète le rôle important que les organisations environnementales et les autres ONG jouent dans les initiatives de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

**8.95** L'apport des ONG à ces initiatives peut être important. Les ONG apportent leur expertise dans le domaine de l'environnement et dans d'autres domaines, leur savoir et une évaluation des enjeux qui leur est propre. Elles

**Pièce 8.4**

**Modalités régissant l'utilisation d'un mécanisme de coopération**

Source : Adaptés de la prise de position sur les initiatives volontaires du Groupe des orientations nouvelles, 1997

- Un cadre de politique publique favorable qui offre des outils législatifs et réglementaires appropriés.
- L'entente des parties intéressées et touchées, à savoir que le mécanisme est adéquat, crédible et efficace pour atteindre les objectifs souhaités.
- La participation prévue au mécanisme, à long terme, est suffisante pour que l'on puisse atteindre les objectifs.
- Des rôles et des responsabilités clairement définis pour toutes les parties.
- La capacité des parties, participant à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au contrôle, d'assumer leurs responsabilités et de remplir leurs rôles respectifs.



ajoutent de la crédibilité aux initiatives aux yeux d'un ensemble plus vaste de groupes d'intérêts qu'intéressent ces initiatives. La participation d'une ONG reconnue à l'échelle nationale ou internationale peut aider à mieux faire connaître une initiative et à rehausser son importance auprès du public.

**8.96** De nombreuses ONG possèdent des réseaux et des contacts distincts dans le monde entier, dans le secteur public et dans le milieu des activistes environnementaux et sociaux, qui peuvent apporter des points de vue différents et des ressources utiles. Leur expérience des processus consultatifs peut être particulièrement utile dans les initiatives de coopération vastes et globales.

**8.97** On nous a dit que les ONG partenaires qui ont du succès arrivent, dans leur recherche de solutions réalistes à un enjeu, à trouver un point d'équilibre entre les besoins environnementaux et sociaux, d'une part, et les priorités économiques, d'autre part. De grandes sociétés et des ONG s'affairent activement à tisser des liens de tous genres et à mettre sur pied des projets qui permettront de créer des possibilités d'affaires, tout en assurant une meilleure performance

environnementale et un plus grand sens des responsabilités sociales.

### Évaluation des mécanismes de coopération

**8.98** Dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), le cadre que nous avons présenté pour l'évaluation des mécanismes de collaboration mettait l'accent sur la communication de rapports crédibles, l'établissement de mécanismes redditionnels efficaces, l'assurance d'une plus grande transparence et la protection de l'intérêt public.

**8.99** L'application de ce cadre à nos études de cas va bien au-delà de l'étendue de la présente étude. Cependant, les participants aux mécanismes de coopération que nous avons interviewés mentionnaient la plupart des éléments du cadre lorsqu'ils discutaient des facteurs nécessaires pour établir et mettre en oeuvre de tels mécanismes.

**8.100** Ils analysaient la réussite des mécanismes auxquels ils avaient participé en fonction de trois volets (voir la pièce 8.5).

**8.101** Répondre aux trois questions qui suivent aide à évaluer cette réussite. L'initiative a-t-elle atteint son objectif

**Les organisations environnementales et les autres organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans les mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.**

<b>Buts directs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesurer les avantages directs sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'environnement et du développement durable.</li> <li>• Évaluer l'influence sur les attitudes et sur le processus décisionnel des parties en cause.</li> </ul>
<b>Avantages indirects</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesurer l'impact sur la qualité de l'environnement dans des secteurs autres que celui visé par l'enjeu principal.</li> <li>• Mesurer l'impact dans les domaines non environnementaux.</li> <li>• Évaluer les avantages de l'amélioration de la communication entre les parties.</li> </ul>
<b>Gestion du processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examiner le succès remporté par les parties dans l'établissement et l'atteinte des buts énoncés.</li> <li>• Examiner la satisfaction des parties quant au processus, particulièrement par rapport aux options disponibles.</li> <li>• Déterminer l'effet d'entraînement sur les nouvelles initiatives de coopération et la crédibilité accrue des mécanismes de coopération en général.</li> </ul>

#### Pièce 8.5

L'évaluation du succès des mécanismes de coopération

Source : Adapté de Long et Arnold, *The Power of Environmental Partnerships*, 1995

**Le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des mécanismes de gestion et de rapport, et faire participer tous les groupes d'intérêts pertinents.**

d'adopter de nouvelles approches sans hésitation et de manière constructive.

**8.90** Il existe, pour relever ces défis, une manne d'informations sur les éléments et les caractéristiques des mécanismes de coopération qui ont donné de bons résultats. Notre Bureau a effectué des travaux poussés sur les mécanismes de collaboration. De fait, nous avons présenté un cadre d'établissement pour ces mécanismes dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), chapitre intitulé « La régie en partenariat : la reddition de compte menacée ».

**8.91** Cependant, il existe beaucoup moins d'informations utiles qui permettraient de savoir quand adopter un mécanisme de coopération plutôt qu'un règlement ou d'autres outils d'intervention politique. Pour commencer à chercher des éléments de réponse, le Groupe des orientations nouvelles, composé de cadres supérieurs de sociétés canadiennes et d'organismes environnementaux, a publié une série de modalités devant régir l'utilisation de ce qu'il a appelé « les initiatives non réglementaires volontaires ». Ces modalités valent également pour les autres mécanismes de coopération (voir la pièce 8.4).

#### Une préoccupation importante

**8.92** Le gouvernement ne peut déléguer l'obligation qu'il a de rendre compte de l'atteinte des objectifs de la politique de l'État et de la mesure dans laquelle il assure la protection de l'intérêt public. Pour rendre compte des résultats

des mécanismes de coopération, le gouvernement doit établir des objectifs clairs et des processus de gestion et de rapport pour assurer la transparence. Il lui faut également procéder à des consultations lorsque vient le moment d'identifier les participants et les autres groupes d'intérêts.

**8.93** Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la réglementation, ou de la menace d'une réglementation, lorsqu'il s'agit d'obtenir une collaboration efficace. De nombreux participants nous ont dit que les mécanismes de coopération exigent l'utilisation d'un cadre solide de réglementation et d'observation des lois et règlements. Un tel cadre communique l'engagement du gouvernement envers les objectifs énoncés dans la politique de l'État.

Les organisations non gouvernementales : des partenaires importants

**8.94** La majorité des mécanismes de coopération que nous avons étudiés faisaient intervenir des organisations non gouvernementales (ONG) comme participants et parfois comme partenaires principaux. Nous pensons que cela reflète le rôle important que les organisations environnementales et les autres ONG jouent dans les initiatives de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

**8.95** L'apport des ONG à ces initiatives peut être important. Les ONG apportent leur expertise dans le domaine de l'environnement et dans d'autres domaines, leur savoir et une évaluation des enjeux qui leur est propre. Elles

#### Pièce 8.4

##### Modalités régissant l'utilisation d'un mécanisme de coopération

Source : Adaptés de la prise de position sur les initiatives volontaires du Groupe des orientations nouvelles, 1997

- Un cadre de politique publique favorable qui offre des outils législatifs et réglementaires appropriés.
- L'entente des parties intéressées et touchées, à savoir que le mécanisme est adéquat, crédible et efficace pour atteindre les objectifs souhaités.
- La participation prévue au mécanisme, à long terme, est suffisante pour que l'on puisse atteindre les objectifs.
- Des rôles et des responsabilités clairement définis pour toutes les parties.
- La capacité des parties, participant à l'élaboration, à la mise en œuvre et au contrôle, d'assumer leurs responsabilités et de remplir leurs rôles respectifs.

ajoutent de la crédibilité aux initiatives aux yeux d'un ensemble plus vaste de groupes d'intérêts qu'intéressent ces initiatives. La participation d'une ONG reconnue à l'échelle nationale ou internationale peut aider à mieux faire connaître une initiative et à rehausser son importance auprès du public.

**8.96** De nombreuses ONG possèdent des réseaux et des contacts distincts dans le monde entier, dans le secteur public et dans le milieu des activistes environnementaux et sociaux, qui peuvent apporter des points de vue différents et des ressources utiles. Leur expérience des processus consultatifs peut être particulièrement utile dans les initiatives de coopération vastes et globales.

**8.97** On nous a dit que les ONG partenaires qui ont du succès arrivent, dans leur recherche de solutions réalistes à un enjeu, à trouver un point d'équilibre entre les besoins environnementaux et sociaux, d'une part, et les priorités économiques, d'autre part. De grandes sociétés et des ONG s'affairent activement à tisser des liens de tous genres et à mettre sur pied des projets qui permettront de créer des possibilités d'affaires, tout en assurant une meilleure performance

environnementale et un plus grand sens des responsabilités sociales.

#### **Évaluation des mécanismes de coopération**

**8.98** Dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999), le cadre que nous avons présenté pour l'évaluation des mécanismes de collaboration mettait l'accent sur la communication de rapports crédibles, l'établissement de mécanismes redditionnels efficaces, l'assurance d'une plus grande transparence et la protection de l'intérêt public.

**8.99** L'application de ce cadre à nos études de cas va bien au-delà de l'étendue de la présente étude. Cependant, les participants aux mécanismes de coopération que nous avons interviewés mentionnaient la plupart des éléments du cadre lorsqu'ils discutaient des facteurs nécessaires pour établir et mettre en oeuvre de tels mécanismes.

**8.100** Ils analysaient la réussite des mécanismes auxquels ils avaient participé en fonction de trois volets (voir la pièce 8.5).

**8.101** Répondre aux trois questions qui suivent aide à évaluer cette réussite. L'initiative a-t-elle atteint son objectif

**Les organisations environnementales et les autres organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans les mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.**

<b>Buts directs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesurer les avantages directs sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'environnement et du développement durable.</li> <li>• Évaluer l'influence sur les attitudes et sur le processus décisionnel des parties en cause.</li> </ul>
<b>Avantages indirects</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesurer l'impact sur la qualité de l'environnement dans des secteurs autres que celui visé par l'enjeu principal.</li> <li>• Mesurer l'impact dans les domaines non environnementaux.</li> <li>• Évaluer les avantages de l'amélioration de la communication entre les parties.</li> </ul>
<b>Gestion du processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examiner le succès remporté par les parties dans l'établissement et l'atteinte des buts énoncés.</li> <li>• Examiner la satisfaction des parties quant au processus, particulièrement par rapport aux options disponibles.</li> <li>• Déterminer l'effet d'entraînement sur les nouvelles initiatives de coopération et la crédibilité accrue des mécanismes de coopération en général.</li> </ul>

#### **Pièce 8.5**

#### **L'évaluation du succès des mécanismes de coopération**

Source : Adapté de Long et Arnold, *The Power of Environmental Partnerships*, 1995

**Il est important de rechercher un résultat concret sur lequel seront axées chaque initiative et toute évaluation subséquente de sa réussite.**

visant à améliorer une facette précise de la qualité environnementale ou à promouvoir le développement durable? L'initiative a-t-elle produit des avantages autres que ceux découlant du règlement de l'enjeu central de l'environnement ou du développement durable? Le processus de coopération a-t-il bien fonctionné?

**8.102** Les participants à qui nous avons parlé ont clairement souligné l'importance de rechercher un résultat concret sur lequel seront axées chaque initiative et toute évaluation subséquente de sa réussite.

## Conclusion

**8.103** L'on ressent de plus en plus le besoin d'un recours à des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé pour s'attaquer à des enjeux complexes que les entités ne peuvent résoudre seules. La recherche d'un développement durable, entre autres, peut profiter d'approches de coopération novatrices en ce qui a trait à la réglementation et aux autres interventions gouvernementales possibles.

**8.104** Dans cette étude, nous avons fait ressortir la façon dont les gouvernements se servent de ces approches pour atteindre des buts environnementaux et des buts plus vastes liés au développement durable. Nous avons examiné quelques-uns des avantages et indiqué certains des défis que posent l'établissement et la mise en oeuvre de telles approches. Nous avons

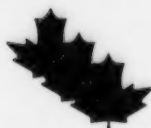
également décrit le rôle clé que les organisations non gouvernementales peuvent jouer.

**8.105** Nos études de cas ont montré l'importance que les caractéristiques des mécanismes valables de coopération revêtent pour les participants que nous avons interviewés. Leurs commentaires nous ont également donné confirmation de la validité du cadre d'évaluation des mécanismes de collaboration que présente le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général (novembre 1999).

**8.106** Les participants que nous avons interviewés ont cerné trois facteurs nécessaires à la réussite des initiatives faisant intervenir le secteur public et le secteur privé. Ce sont :

- l'engagement d'agir rapidement;
- la compréhension des différences entre le comportement organisationnel dans le secteur public et dans le secteur privé, par exemple les différences au chapitre de la tolérance à l'égard des risques;
- la nécessité d'axer les initiatives sur la performance et sur des résultats concrets.

**8.107** Ce qui est encore plus important, ces personnes ont attiré notre attention sur l'utilité d'un cadre de réglementation solide et efficace pour susciter des initiatives de coopération efficaces et pour les appuyer.



## À propos de l'étude

### Objectifs

Nous avons entrepris cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'utilisation des mécanismes de coopération entre le gouvernement et le secteur privé pour atteindre des buts environnementaux et des buts plus vastes liés au développement durable. Dans leurs premières stratégies de développement durable, de nombreux ministères avaient ressenti le besoin d'établir un partenariat avec le secteur privé.

Les objectifs de notre étude étaient les suivants :

- faire ressortir la façon dont les gouvernements se servent de mécanismes de coopération novateurs pour poursuivre les buts susmentionnés;
- décrire les avantages éventuels des mécanismes de coopération entre le secteur public et le secteur privé;
- expliquer les défis que posent l'établissement et la mise en oeuvre de tels mécanismes;
- décrire le rôle que les organisations non gouvernementales jouent;
- tirer des leçons des études de cas pour établir et mettre en oeuvre des mécanismes de coopération crédibles et efficaces.

### Étendue

Nous avons invité les ministères de l'environnement et de l'industrie (ou du commerce) du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni à nous faire connaître les mécanismes de partenariat qu'ils avaient établis avec le secteur privé. Nous avons consulté des experts et des personnes de l'industrie, du gouvernement et d'organisations non gouvernementales. Nous avons également fait une étude de la documentation sur les partenariats afin d'en connaître la gestion et de trouver d'autres exemples d'initiatives réussies.

Nous avons choisi d'étudier de façon plus approfondie huit mécanismes de coopération. Pour sélectionner ces mécanismes, nous avons effectué des recherches et interviewé des participants clés de l'industrie, du gouvernement et d'organisations non gouvernementales.

### Équipe de l'étude

Commissaire par intérim : Richard Smith

Directeurs : Ron Bergin et Andrew Ferguson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Richard Smith.

# **Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes – 2000**

## **Table des matières**

### **Chapitre**

Observations du commissaire – 2000

Avant-propos et Points saillants

#### **Gestion du développement durable**

- 1 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :  
l'an deux – Un travail en évolution
- 2 L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?
- 3 L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

#### **Le smog**

- 4 Le smog : un risque pour la santé

#### **Travailler ensemble**

- 5 Des partenariats pour le développement durable : aperçu
- 6 Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale
- 7 La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
- 8 Travailler avec le secteur privé

#### **Suivi**

- 9 Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage





**Rapport du  
commissaire  
à l'environnement et  
au développement durable  
à la Chambre des communes**

**Chapitre 9**  
Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

**2000**

*Le Rapport de l'an 2000 comporte 9 chapitres, ainsi que les « Observations du commissaire » et un Avant-propos. Pour mieux répondre aux besoins de nos clients, il est disponible sur divers supports. Pour obtenir d'autres documents ou les obtenir sur un autre support, voir la Table des matières et le bon de commande à la fin du présent document.*

*Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2000  
N° de catalogue FA1-2/2000-9F  
ISBN 0-662-84716-4  
English copies also available



EcoLogo<sup>®</sup> Paper / Papier Éco-Logo<sup>®</sup>

## **Chapitre 9**

**Suivi de vérifications antérieures :  
il faut faire davantage**

*Les travaux de suivi ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.*

# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	9-5
<b>Introduction</b>	9-7
<b>Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux — chapitre 4, Rapport du vérificateur général de 1997</b>	9-9
Contexte	9-9
Conclusion	9-9
Observations et sommaire	9-9
<b>Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé — chapitre 27, Rapport du vérificateur général de 1997</b>	9-13
Contexte	9-13
Conclusion	9-13
Observations et sommaire	9-14
<b>La biodiversité au Canada : le temps presse — chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998</b>	9-18
Contexte	9-18
Conclusion	9-18
Observations et sommaire	9-18
<b>L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable — chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998</b>	9-23
Contexte	9-23
Conclusion	9-23
Observations et sommaire	9-24
<b>Thèmes et messages communs</b>	9-29
Comblar les lacunes de la mise en oeuvre	9-29
Comblar les lacunes de l'information	9-29
Faire preuve de leadership	9-31
Gérer les relations	9-32
<b>À propos du suivi</b>	9-34

**Pièces**

9.1	Mise en oeuvre des recommandations et observations	9-8
9.2	Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux – Sommaire des constatations du suivi	9-12
9.3	Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé – Sommaire des constatations du suivi	9-16
9.4	Modules de biodiversité achevés depuis 1998 et éléments traités par ceux-ci	9-19
9.5	La biodiversité au Canada : le temps presse – Sommaire des constatations du suivi	9-22
9.6	L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable – Sommaire des constatations du suivi	9-27
9.7	Un modèle de cycle de gestion	9-29





## Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage

### Points saillants

**9.1** Le suivi a pour objet d'informer le Parlement au sujet des mesures qu'ont prises les ministères fédéraux pour donner suite aux observations et recommandations antérieures du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Le présent chapitre de suivi fait rapport sur l'état d'avancement de quatre vérifications distinctes.

**9.2** Nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés dans l'ensemble par les ministères fédéraux quant aux constatations du chapitre 4 du Rapport du vérificateur général d'avril 1997, « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux ». Le Canada n'est toujours pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et il n'a pas de plan d'action pour combler les lacunes importantes.

**9.3** Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par les ministères en ce qui a trait aux constatations du chapitre 27 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé ». Environnement Canada, qui est le ministère chef de file, a fait preuve d'un engagement ferme et de leadership, tant à l'étranger qu'au Canada, dans l'élaboration de politiques et de programmes visant à éliminer ou à réduire les substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO). Le Canada continue de remplir ses obligations financières et ses obligations internationales en ce qui concerne l'élimination progressive des substances concernées; il exécute, avec les provinces, un programme national de récupération et de recyclage des SACO. Environnement Canada doit faire d'autres progrès pour ce qui est d'appliquer les règlements sur les SACO adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, d'établir une orientation pour les ministères fédéraux et de planifier l'avenir.

**9.4** Le programme d'application de la loi d'Environnement Canada continue d'être une source importante de préoccupations. Nous avons examiné les activités d'application de la loi lors des vérifications des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de la protection de la couche d'ozone. Au cours de notre suivi, nous avons constaté, pour un bon nombre des activités liées à l'application de la loi, peu d'amélioration, sinon aucune. Environnement Canada nous a fourni des données contradictoires sur les activités d'inspection à la frontière.

**9.5** Quant au chapitre 4 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1998, « La biodiversité au Canada : le temps presse », nous sommes satisfaits dans l'ensemble des progrès qu'ont réalisés les ministères. Nous reconnaissons que la mise en œuvre de la *Stratégie canadienne de la biodiversité* est une tâche complexe. Les ministères se rendent compte qu'ils doivent faire encore beaucoup plus aux niveaux fédéral et national pour intégrer pleinement la biodiversité à leurs programmes et politiques.

**9.6** Nous croyons que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables pour donner suite aux constatations qui la concernent dans le chapitre 6 du Rapport du commissaire de 1998. Dans l'ensemble, toutefois, nous ne sommes pas satisfaits des progrès qu'ont réalisés les ministères pour combler les lacunes relevées.



## Introduction

**9.7** Le Bureau a comme politique de faire le suivi des rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces travaux ont comme objectif principal de vérifier si les ministères ont donné suite aux recommandations et aux observations des rapports antérieurs et de rendre compte de leurs progrès à cet égard au Parlement. Les travaux de suivi ne constituent pas une nouvelle vérification du sujet traité; nous fondons plutôt nos constatations sur les déclarations qui ont été faites par la direction des ministères. Les travaux sur place de ce suivi ont pris fin le 31 décembre 1999. Depuis lors, certains ministères nous disent qu'ils continuent de donner suite à nos recommandations et observations.

**9.8** La section **À propos du suivi**, à la fin du présent chapitre, contient d'autres précisions sur l'objectif, la méthode et l'étendue des travaux de suivi (y compris les ministères fédéraux concernés). Dans le présent chapitre, le terme « ministère », est un terme générique qui comprend les ministères et organismes fédéraux.

**9.9** **Suivi de chaque vérification.** Le présent chapitre de suivi décrit les travaux que les ministères ont entrepris pour faire suite aux observations et recommandations de quatre vérifications antérieures :

- « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux » (chapitre 4, Rapport du vérificateur général d'avril 1997).

- « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé » (chapitre 27, Rapport du vérificateur général de décembre 1997).

- « La biodiversité au Canada : le temps presse » (chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de mai 1998).

- L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable (chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998).

**9.10** Dans les sections qui suivent, la discussion portant sur chacune de ces vérifications antérieures est structurée de la manière suivante :

- **Contexte.** Un bref résumé du sujet traité dans le chapitre de vérification initial, des principales constatations de ce chapitre et de tous les changements pertinents effectués depuis lors (par exemple, nouvelle information scientifique, nouvelle politique gouvernementale).

- **Conclusion.** Le message central que nous transmettons aux parlementaires sur les progrès réalisés dans l'ensemble par les ministères.

- **Observations et sommaire.** Cette section comprend une discussion des mesures prises par les ministères et des progrès relatifs aux observations/recommandations clés sélectionnées, de même qu'un tableau résumant leurs progrès à l'égard de chaque observation et de chaque recommandation. Dans le tableau, nous avons attribué à la mesure se rapportant à chaque observation ou recommandation d'importance l'une des trois notes ci-dessous. Ces notes prennent en compte des facteurs tels que la complexité de la recommandation, le nombre de ministères concernés, le temps écoulé depuis notre rapport et le caractère raisonnable de la mesure qui a été prise.

☆ **Entièrement satisfaisant** — Le ministère a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, et il n'a donc pas besoin de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

✓ **Progrès satisfaisants** — Le ministère a donné suite de façon

satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il doit prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

**X Progrès insatisfaisants** — Le ministère n'a pas donné suite de manière satisfaisante à la constatation initiale et il doit prendre un nombre considérable de nouvelles mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

**9.11 Thèmes et messages communs.**  
En plus de faire le suivi de chaque vérification, nous avons analysé les

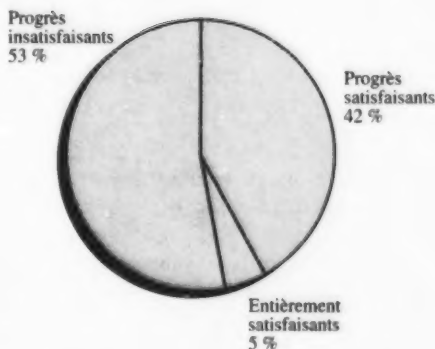
quatre vérifications afin de recenser les nouvelles idées et les enjeux communs. Cette analyse a fait ressortir quatre thèmes : combler les lacunes de la mise en oeuvre, combler les lacunes de l'information, faire preuve de leadership et gérer les relations. Cette section du chapitre traite de la pertinence de ces thèmes pour chaque vérification.

**9.12** La pièce 9.1 montre la mesure dans laquelle les ministères ont donné suite aux recommandations des quatre vérifications. Un résultat « entièrement satisfaisant » a été obtenu pour seulement cinq pour cent des recommandations et, malheureusement, les ministères ont obtenu un résultat insatisfaisant dans une proportion de 53 p. 100.

**9.13** À notre avis, les observations et les recommandations contenues dans les chapitres initiaux demeurent valables et pertinentes. Nous sommes encouragés par le fait que les ministères sont actifs sur plusieurs fronts, mais aucun des sujets traités dans les quatre vérifications n'a encore reçu une note parfaite. Nous croyons que les ministères doivent faire davantage et que le Bureau devra effectuer d'autres travaux de suivi.

Pièce 9.1

Mise en oeuvre des recommandations et observations



## Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux — chapitre 4, Rapport du vérificateur général de 1997

### Contexte

**9.14** Une mauvaise élimination des déchets dangereux peut mettre en danger la qualité de l'environnement canadien et la santé des Canadiens. L'exportation et l'importation de déchets dangereux font l'objet de diverses ententes internationales en raison de leurs répercussions sur l'environnement. En 1986, le Canada a signé un accord bilatéral avec les États-Unis selon lequel le pays exportateur doit avertir le pays importateur chaque fois qu'il prévoit expédier des déchets dangereux. Aux termes de cet accord, les deux pays doivent aussi veiller à l'application des lois et des règlements en vigueur en matière d'expéditions transfrontalières de déchets dangereux. Le Canada s'est de plus engagé à appliquer la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* (1992) et d'autres accords. Ces accords sont décrits plus en détail dans le chapitre de 1997.

**9.15** Notre chapitre d'avril 1997 sur les déchets dangereux a déterminé si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, avait mis sur pied un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, conforme aux obligations et les engagements environnementaux, nationaux et internationaux, du Canada. Nous avons conclu que le Canada n'était pas en mesure de savoir jusqu'où il respectait ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière. Nous avons également établi ce qui suit :

- la promotion de la conformité était généralement satisfaisante, mais le programme d'application de la loi présentait des faiblesses importantes.

- la détection du trafic illicite présentait des difficultés;
- peu de mesures étaient prises à la frontière pour déceler le trafic illicite de matières dangereuses;
- peu d'accusations avaient été déposées pour les expéditions illégales de déchets dangereux et il y avait encore moins de déclarations de culpabilité.

### Conclusion

**9.16** Dans l'ensemble, nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés par les ministères fédéraux à la suite de nos constatations de 1997.

**9.17** Notre suivi a révélé que le Canada n'est toujours pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière. De plus, le Canada n'a toujours pas de plan d'action détaillé pour combler les lacunes importantes qui persistent dans l'application des règlements qui régissent les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

### Observations et sommaire

**9.18 Taux de conformité des manifestes.** Il y a eu amélioration des taux de conformité des manifestes signalant des déchets dangereux. Environnement Canada encourage l'industrie à présenter des manifestes d'importation et d'exportation de déchets dangereux comme l'exige la loi. Il s'ensuit que les taux de conformité en 1998 étaient de plus de 90 p. 100 pour les producteurs et les destinataires des copies de manifestes et des certificats d'élimination. Les taux de conformité pour les copies de manifestes présentées à la frontière étaient de 56 p. 100 pour les importations et de 53 p. 100 pour les exportations.

**Nous ne sommes pas satisfaits des progrès réalisés par les ministères fédéraux à la suite de nos constatations de 1997.**

**En 1997, nous avons conclu que le Canada n'était pas en mesure de savoir jusqu'où il respectait ses obligations internationales.**

**Il y a eu amélioration du taux de conformité des manifestes signalant l'importation et l'exportation des déchets dangereux.**

**Nous sommes  
préoccupés au  
sujet de la fiabilité  
des données  
d'Environnement  
Canada sur  
l'application de la loi  
à la frontière.**

**9.19 Déceler le trafic illicite.** Il n'y a pas eu de progrès marqués pour ce qui est de quantifier l'étendue du trafic illicite possible de déchets dangereux au Canada, tant pour les importations que pour les exportations. L'Agence des douanes et du revenu du Canada, les Services frontaliers des douanes et Environnement Canada ont convenu de faire l'analyse nécessaire. Environnement Canada analyse régulièrement le trafic légal de déchets dangereux, à l'entrée et à la sortie du pays, et a commencé à le faire en fonction du mode de transport, incluant les déchets dangereux qui arrivent par navire et par rail. Le personnel de l'application de la loi d'Environnement Canada allègue qu'il n'a pu quantifier le trafic illicite, faute de ressources.

**9.20** On ne sait pas vraiment si le nombre d'inspections à la frontière a augmenté ou diminué. Lors de notre vérification de 1997, nous avons constaté qu'en 1995-1996, il y avait eu cinq inspections à la frontière dans la région du Québec, 15 dans la région de l'Ontario et une dans la région du Pacifique et du Yukon. Pendant notre suivi, Environnement Canada nous a fourni des données contradictoires sur le nombre d'inspections à la frontière dans chacune de ces régions pour les exercices 1997-1998 et 1998-1999. Le Ministère a déclaré qu'il était toujours en train de normaliser les définitions relatives aux inspections et aux procédures de communication de l'information à leur sujet. Nous sommes préoccupés au sujet de la fiabilité des données d'Environnement Canada sur l'application de la loi à la frontière.

**9.21** La capacité d'Environnement Canada d'analyser des échantillons d'expédition suspecte de déchets dangereux est toujours limitée. En 1997, nous avons signalé que le Ministère n'avait prélevé aucun échantillon dans la région du Québec en 1995-1996, aucun dans la région du Pacifique et du Yukon,

et 12 dans la région de l'Ontario. Environnement Canada déclare qu'il a prélevé en 1998-1999 quatre échantillons dans la région du Québec, trois dans la région du Pacifique et du Yukon et quatre dans la région de l'Ontario.

**9.22** Certaines améliorations ont été apportées sur le plan de la formation. Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) ont collaboré à la production d'un module informatisé conçu pour aider les inspecteurs des Douanes à reconnaître les déchets dangereux. En décembre 1999, aucune information n'était encore disponible ni sur le nombre d'agents des Douanes qui avaient suivi la formation ni sur son efficacité.

**9.23 Contrôler les exportations : le Protocole d'entente révisé n'a été ni finalisé ni mis en application.** Conformément aux procédures établies pour le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, les exportateurs de déchets dangereux doivent laisser une copie de leur documentation (lettres d'autorisation, formulaires d'avis et manifestes) au bureau des Douanes lorsqu'ils quittent le pays. En 1997, nous avons constaté que les efforts déployés par les agents des Douanes étaient gênés par le nombre limité d'installations affectées aux exportations. Nous avons alors aussi noté que le Protocole d'entente signé par Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (alors Revenu Canada) ne mentionnait aucunement les responsabilités des Douanes quant à la collecte de la documentation relative aux exportations. Les deux parties s'étaient engagées à signer un nouveau protocole avant le 31 mars 1998.

**9.24** Lors de notre suivi, elles avaient fait très peu de progrès. Un protocole d'entente de portée générale entre les deux organisations est toujours à l'état d'ébauche, et aucun progrès notable n'a été fait concernant l'élaboration d'une



annexe qui porterait précisément sur les questions relatives aux déchets dangereux. Il n'y a donc toujours pas d'accord sur les responsabilités des Douanes quant à la collecte de la documentation relative aux exportations. Il n'y a pas non plus de plan d'action ni de calendrier visant à améliorer le respect par les exportateurs de l'obligation de laisser la documentation au poste frontière.

#### 9.25 Fournir des renseignements.

L'infrastructure de renseignements d'Environnement Canada est des plus restreintes. En 1997, nous avons signalé qu'Environnement Canada ne fournissait pas aux Douanes l'information sur les expéditions qui devraient être inspectées, en grande partie parce que son infrastructure de renseignements n'était pas adéquate. La situation ne s'est pas améliorée. Environnement Canada nous a dit qu'il prévoit engager du personnel spécialement chargé de fournir cette information. Les plans d'action, aux premiers stades de l'élaboration, ne comprennent pas de calendrier.

9.26 En 1997, nous avons fait état de l'avantage de mener des opérations policières conjointes qui miseraient sur les compétences internes d'Environnement Canada, de la Direction générale des services frontaliers des douanes, de la GRC et d'autres organismes. Environnement Canada avait alors convenu d'assurer le leadership nécessaire pour adopter cette approche conjointe. Trois ans plus tard, elle n'a pas encore été mise en oeuvre.

#### 9.27 Analyser l'accord international.

En 1997, nous avons recommandé qu'une fois résolue la question des définitions, Environnement Canada décide s'il devait ou non analyser les répercussions positives et négatives du projet d'interdiction touchant l'expédition de déchets dangereux vers des pays en développement pour fins de recyclage. Environnement Canada a effectué cette

analyse et participé activement aux discussions portant sur le sujet. Il déclare que ses positions sont fondées sur une évaluation des facteurs environnementaux et économiques. Il a approuvé les listes des expéditions interdites contenues dans l'annexe de la Convention de Bâle (février 1998).

9.28 Le résumé de notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1997 se trouve à la pièce 9.2.

#### Réponse d'Environnement Canada :

*Environnement Canada a pris des mesures pour donner suite aux observations et régler les problèmes d'application de la loi soulevés dans les chapitres Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé. Le programme national d'application de la loi est assorti d'un vaste plan d'action qui couvre la question des politiques, de la gestion, des outils d'exécution et des ressources. En 1999-2000, on a réaffecté à ce programme des ressources supplémentaires qui ont permis de combler quelques postes et de donner de la formation de base. Le budget 2000 a confirmé une hausse des ressources permanentes allouées au programme d'application de la loi; ces nouvelles ressources seront consacrées aux grandes priorités.*

*Environnement Canada reconnaît que les améliorations au programme d'application de la loi recommandées par le Commissaire sont nécessaires à l'efficacité globale de la réglementation. Tant le Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux que le Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone constituent des priorités pour le Programme d'application de la loi d'Environnement Canada. On procède au recrutement et à la formation de personnel supplémentaire pour augmenter et raffermir les capacités d'inspection,*

**L'infrastructure de renseignements d'Environnement Canada est des plus restreintes.**

**L'approche des opérations policières conjointes n'a pas encore été mise en oeuvre.**

*d'enquête et de renseignement d'Environnement Canada. Les commentaires soulevés dans le rapport au sujet des frontières, de la collecte de*

*renseignements, de la formation et des mécanismes de coopération avec Douanes Canada ont été pris en compte, ou le seront dans les prochains mois.*

Pièce 9.2

Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux – Sommaire des constatations du suivi

Paragraphe du chapitre	Recommandation/observation	Évaluation du RVG	Commentaires
	<b>Promouvoir la conformité</b>		
4.48	Améliorer les taux de conformité aux exigences relatives aux manifestes et aux certificats d'élimination.	✓	La communication de l'information sur les manifestes d'importation et d'exportation et les certificats d'élimination marque une augmentation de plus de 90 p. 100 dans la plupart des catégories.
	<b>La détection du trafic illicite</b>		
4.56	Quantifier l'étendue du trafic illicite.	✗	EC déclare en décembre 1999 qu'il engage du personnel.
4.59	Environnement Canada (EC) devrait fournir une formation suffisante.	✓	Une formation est dispensée dans le site intranet de Douanes Canada depuis décembre 1999.
4.63	Élaborer une stratégie permettant d'analyser les échantillons.	✗	La formation est dispensée. La fréquence des échantillonnages demeure faible.
4.68	Mesurer l'ampleur du transport par navire et par rail et déterminer le trafic illicite possible.	✗	Le Rapport de décembre 1999 signale le trafic légal de déchets dangereux par navire et par rail. D'autres analyses doivent être effectuées pour déterminer le trafic illicite possible.
	<b>Contrôler les exportations</b>		
4.86	Le protocole d'entente ne mentionne pas les exportations.	✗	L'annexe du Protocole d'entente portant sur les déchets dangereux n'est pas achevée.
	<b>Fournir des renseignements</b>		
4.91	EC devrait fournir des renseignements aux Douanes.	✗	N'a pas été effectué de manière systématique. EC engagera du personnel à cette fin.
4.96	EC devrait assumer le leadership nécessaire à l'établissement d'opérations policières conjointes.	✗	Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre. EC engagera le personnel nécessaire.
	<b>Analyser l'entente internationale</b>		
4.102	Une fois résolue la question des définitions, EC devrait analyser les effets.	☆	Les définitions internationales ont été réglées, l'analyse a été effectuée et le Canada a convenu d'adopter les listes de déchets dangereux.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

## Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé — chapitre 27, Rapport du vérificateur général de 1997

### Contexte

**9.29** L'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique continue d'être l'un des problèmes environnementaux les plus graves auxquels sont confrontés le Canada et d'autres pays. L'appauvrissement de la couche d'ozone fait augmenter le rayonnement ultraviolet-B qui atteint la surface de la Terre, ce qui a des effets directs sur la santé des Canadiens et de leur environnement. En raison de sa situation géographique septentrionale, le Canada est l'un des pays les plus menacés par les effets nuisibles de l'amenuisement de la couche d'ozone. L'évaluation scientifique la plus récente indique que la couche d'ozone est toujours vulnérable. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement souligne l'importance d'un engagement soutenu à l'échelle planétaire si l'on veut que la couche d'ozone soit rétablie d'ici 2050.

**9.30** Notre chapitre de 1997 traitait plusieurs aspects du programme du gouvernement fédéral touchant la protection de la couche d'ozone. Dans ce chapitre, nous avons examiné l'application du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (et la réglementation intérieure connexe sur les substances appauvrissant la couche d'ozone), le *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)*, établi par les gouvernements fédéral et provinciaux, l'éducation du public et la gestion des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) dans les installations fédérales.

**9.31** Dans l'ensemble, nous étions venus à des conclusions positives lors de notre vérification de 1997 au sujet du programme de protection de la couche

d'ozone du gouvernement fédéral.

À l'échelle mondiale, l'histoire de la protection de la couche d'ozone, marquée par la ténacité et les réalisations, illustre le développement durable à l'oeuvre. D'après notre vérification, le Canada avait respecté pleinement son obligation de réglementer les SACO en vertu du Protocole de Montréal et ses réalisations se comparaient favorablement à celles d'autres pays, les surpassant même dans certains cas. Nous avons reconnu qu'Environnement Canada avait réalisé des progrès en ce qui concerne la récupération et le recyclage des CFC, grâce au Plan d'action national, et qu'il avait déployé des efforts pour coordonner une activité complexe d'harmonisation des règlements dans tout le Canada.

**9.32** Le chapitre de 1997 avait aussi relevé certaines faiblesses dans la gestion par le gouvernement fédéral de la protection de la couche d'ozone. Ces faiblesses étaient liées en particulier à l'application des règlements découlant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*, à la nécessité de mieux cibler l'éducation du public et au fait que l'écogouvernement ne soit pas devenu réalité. De plus, indice peut-être le plus révélateur, le sous-titre du chapitre, le parcours inachevé, dénotait notre ferme conviction que la tâche n'était pas achevée (et que les générations futures devraient régler les problèmes que nous leur aurions légués). Nous avons fait neuf recommandations visant à obtenir des améliorations.

### Conclusion

**9.33** Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits du niveau de mesures prises par les ministères à la suite de nos recommandations et observations de 1997. Environnement Canada, ministère chef de

**L'appauvrissement de la couche d'ozone continue d'être un problème environnemental grave. Le parcours n'est pas achevé.**

**Le Canada continue de remplir ses obligations quant à l'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et fait preuve d'un engagement ferme et de leadership.**

file, continue de faire preuve d'un engagement ferme et de leadership, tant à l'étranger qu'au Canada, dans l'élaboration de politiques et de programmes visant à éliminer ou à réduire les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le Canada a rempli ses obligations quant à l'élimination progressive des substances concernées (cela s'avère confirmé jusqu'en 1998); quant à ses obligations financières sous le régime du *Protocole de Montréal*, dix pour cent de celles-ci avaient été remplies à la fin de nos travaux sur place. En collaboration avec les provinces, Environnement Canada exécute un programme national de récupération et de recyclage des SACO. Les programmes d'éducation du public ciblent davantage les populations vulnérables telles que les enfants d'âge scolaire. En outre, les ministères fédéraux procèdent maintenant à la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement. Cette démarche devrait renforcer la gestion des SACO dans les installations fédérales.

**9.34** Des progrès doivent être faits dans certains secteurs, notamment pour ce qui est d'appliquer les règlements sur les SACO adoptés en vertu de la *LCPE*, d'établir une orientation pour les ministères fédéraux et de planifier l'avenir.

**Le programme d'inspection d'Environnement Canada présente des lacunes importantes.**

### **Observations et sommaire**

**9.35 L'application de la *LCPE*.** Le programme d'application de la loi et d'inspection d'Environnement Canada présente toujours les mêmes lacunes importantes que nous avons relevées dans le chapitre de 1997, notamment le manque d'uniformité pour ce qui est d'identifier la collectivité réglementée et de planifier l'exécution des inspections. Environnement Canada a analysé ses besoins globaux en matière d'application de la loi (y compris ceux qui excèdent les règlements relatifs aux SACO) et proposé des plans pour augmenter le nombre

d'inspecteurs en titre affectés à plein temps à des inspections.

**9.36 Le Plan d'action national du Canada.** En 1992, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement avait publié un *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures*. Dans notre vérification de 1997, nous avons constaté que plusieurs des tâches précisées dans le Plan de 1992 avaient été accomplies, mais qu'il y avait encore des lacunes dans certains secteurs. Nous avons recommandé qu'Environnement Canada, par l'intermédiaire du groupe de travail fédéral-provincial (GTFP), évalue l'importance, sur les plans économique et environnemental, des différences dans les règlements provinciaux régissant l'utilisation, la récupération et le recyclage des SACO. Environnement Canada nous a informés qu'il avait proposé au GTFP de réaliser une telle étude, mais que le groupe avait décidé d'étudier plutôt les différences notables dans les règlements provinciaux, sans accorder d'attention spéciale à leur importance sur les plans économique et environnemental. Il a ajouté qu'il avait commencé une analyse mais qu'elle n'était pas terminée.

**9.37 L'écogouvernement n'est pas devenu une réalité.** Des quantités considérables de substances destructrices (SACO) sont utilisées et entreposées dans des installations fédérales un peu partout au Canada. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral s'est engagé à montrer la voie en écologisant ses propres opérations. En 1997, nous avons noté que les stratégies ministérielles concernant les SACO ne reflétaient pas un tel leadership et qu'elles avaient une portée limitée. Peu de ministères avaient, par exemple, fixé des dates d'élimination précoces ou établi des directives concernant le choix de solutions de remplacement. Les politiques ministérielles visaient plutôt à réduire au minimum les émissions de substances

nocives provenant de l'équipement en usage, tout en maximisant la durée économique de celui-ci. Les ministères signalent que cela est toujours le cas.

**9.38** Toutefois, fait plus encourageant, le règlement fédéral sur les halocarbures est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Environnement Canada, la Défense nationale, Transports Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada signalent qu'ils ont dressé des inventaires des équipements contenant des SACO afin d'appuyer la mise en oeuvre du règlement. Le ministère des Pêches et des Océans a dressé un tel inventaire pour la Garde côtière, mais non pour ses autres opérations.

**9.39** En 1997, nous avons également remarqué qu'il n'y avait aucune orientation à l'échelle gouvernementale. Nous avons recommandé que le gouvernement fédéral assigne à Environnement Canada, ou à un autre ministère de son choix, la responsabilité et le pouvoir d'exprimer clairement ses attentes à l'égard du leadership dans la gestion et l'élimination des SACO contenues dans les installations fédérales. Cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre. La réglementation fédérale sur les halocarbures exige que les ministères entretiennent leur équipement de façon à réduire au minimum les rejets des SACO et à éliminer partiellement l'utilisation de ces substances. À notre avis, il s'agit toujours d'une grave lacune.

**9.40** **Un regard sur l'avenir.** Les défis auxquels sont confrontés les gouvernements, alors même qu'ils s'efforcent de protéger la couche d'ozone, ont profondément changé depuis la première version du *Protocole de Montréal*. Au cours de notre vérification de 1997, nous avons examiné comment Environnement Canada évaluait ses options et priorités. Nous avons recommandé que le Plan d'action national soit révisé afin d'inclure plusieurs éléments d'une reddition de comptes

efficace. Ceux-ci comprendraient l'explication des avantages et des coûts prévus, la formulation plus claire des rôles, des tâches et des responsabilités, la détermination d'objectifs, de cibles et de résultats attendus mesurables, des procédures pour communiquer l'information sur la performance avec fiabilité de même que des mécanismes pour effectuer le redressement et les révisions nécessaires du programme.

**9.41** Nous croyons qu'Environnement Canada a amélioré de façon importante les dispositions concernant la reddition de comptes du nouveau Plan d'action national. En outre, nous constatons qu'il comprend maintenant des objectifs, des cibles et des tâches mesurables pour chaque ordre de gouvernement. Il ne contient pas d'information sur les avantages ni sur les coûts prévus, ni de procédures pour mesurer la performance et communiquer l'information sur celle-ci avec fiabilité, ni de mécanismes pour effectuer le redressement et les révisions nécessaires du programme.

**9.42** En 1997, nous avons recommandé qu'Environnement Canada énonce clairement la position fédérale sur la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone ainsi que des équipements qui en contiennent. Environnement Canada élabore, en collaboration avec les provinces, une stratégie nationale pour la destruction des SACO excédentaires, mais le gouvernement fédéral n'a pas encore formulé sa position. En l'absence de position fédérale ou nationale, les ministères doivent élaborer leur propre stratégie pour l'entreposage et la gestion des SACO excédentaires.

**Réponse d'Environnement Canada :** *En ce qui concerne l'élaboration d'une position fédérale sur la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone, on est en train d'élaborer une stratégie nationale de réduction graduelle et d'élimination, par le truchement du Groupe de travail fédéral-provincial sur*

**De nouveaux règlements améliorent le contrôle des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) dans les ministères fédéraux.**

**Le gouvernement fédéral n'a pas encore formulé de position sur la destruction des SACO.**



Pièce 9.3

Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé – Sommaire des constatations du suivi

Paragraphe du chapitre	Recommandation/observation	Évaluation du BVG	Commentaire
	<b>Le respect de nos obligations internationales</b>		
27.39	L'obligation découlant du <i>Protocole de Montréal</i> a été respectée, et parfois plus que respectée.	☆	Le Canada continue de respecter ses engagements et de faire preuve de leadership.
27.50	Environnement Canada (EC) devrait officialiser ses efforts relatifs à l'aide bilatérale.	✓	Du personnel à temps plein a été engagé en décembre 1999. Plusieurs projets ont été mis en oeuvre, mais les activités avec l'ACDI n'ont pas été officialisées.
	<b>Application de la LCPE</b>		
27.58	Les plans d'inspection d'EC devraient, de façon uniforme, déterminer les entreprises assujetties à l'inspection.	✗	EC n'a pas encore déterminé de façon uniforme les entreprises assujetties à l'inspection.
27.59	EC devrait appliquer uniformément, dans toutes les régions, ses critères de sélection des entreprises à inspecter.	✗	EC doit encore appliquer uniformément ses critères de sélection des entreprises dans toutes les régions.
27.60	EC devrait déterminer quel niveau d'inspection il considère nécessaire pour assurer le respect.	✗	Aucun progrès. EC n'a pas déterminé le niveau d'inspection nécessaire pour assurer la conformité.
	<b>Plan d'action national du Canada</b>		
27.70	EC devrait entreprendre une étude visant à évaluer l'importance, sur les plans économique et environnemental, des différences importantes dans les règlements provinciaux.	✓	Le Groupe de travail fédéral-provincial a convenu d'évaluer les « différences importantes ». Cette évaluation est commencée, mais elle n'est pas terminée.
	<b>Éducation du public</b>		
27.81	Santé Canada et EC devraient évaluer l'importance des sondages et des activités de communication qui ciblent les groupes à risque élevé.	✓	EC a évalué les sondages et a, par la suite, décidé de cibler davantage les jeunes. Les activités de planification de Santé Canada et d'EC indiquent qu'ils s'intéresseront davantage aux préadolescents.
	<b>Écologisation des opérations gouvernementales</b>		
27.93	Les stratégies concernant les SACO ont une portée limitée.	✓	La réglementation sur les halocarbures a été adoptée en juillet 1999. La plupart des plans ministériels prévoient l'utilisation des équipements contenant des SACO jusqu'à la fin de la durée économique de ceux-ci.
27.103	Le gouvernement fédéral devrait assigner le pouvoir d'énoncer ses attentes à l'égard du leadership dans la gestion des SACO se trouvant dans les installations fédérales.	✗	Aucun ministère ne s'est vu confier le rôle d'énoncer la position fédérale sur le leadership. La réglementation sur les halocarbures traite des procédures d'utilisation de l'équipement contenant des SACO.
	<b>Un regard sur l'avenir</b>		
27.110	Le Plan d'action national (PAN) révisé devrait inclure les composantes d'une reddition de comptes efficace.	✓	Le PAN révisé en janvier 1998 comprend des objectifs, des cibles et des tâches mesurables mais non les coûts ni les avantages, ni la mesure de la performance, ni les mécanismes de redressement.
27.121	EC devrait énoncer clairement la position fédérale relativement à la destruction des SACO.	✗	EC a commencé à travailler avec les provinces, mais le gouvernement fédéral n'a pas formulé sa position.
27.128	Environnement Canada devrait diriger ses efforts vers les activités les plus avantageuses.	✓	EC a effectué une analyse interne des moyens à prendre pour maximiser ses activités. Nous croyons qu'il y a encore d'autres possibilités.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants



*les substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce plan abordera les problèmes d'élimination pour tous les gouvernements. En outre, Environnement Canada prépare un guide d'élimination qui présentera les techniques de destruction existantes ou prometteuses, et précisera les normes d'efficacité applicables aux opérations de destruction.*

**9.43** Nous avons établi, dans notre chapitre de 1997, que de nombreux défis se présentent à tous les gouvernements du monde et que les efforts canadiens en vue de protéger la couche d'ozone se trouvent à un tournant de leur évolution. Nous avons recommandé qu'Environnement Canada axe ses ressources disponibles sur les activités les plus avantageuses pour le

rétablissement de la couche d'ozone, et que ce processus soit facilité en partie par la consultation des parties intéressées et par une analyse structurée des possibilités de réduction des risques. Certes, Environnement Canada a montré qu'il réagit face aux nouvelles questions sources de préoccupations tant aux niveaux national qu'international, mais nous croyons qu'il peut encore faire le point de façon plus officielle sur les programmes ministériels de protection de l'ozone et modifier les activités qui en découlent, le cas échéant.

**9.44** Nous résumons à la pièce 9.3 notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1997.

**On peut encore améliorer le programme de protection de l'ozone.**

## La biodiversité au Canada : le temps presse — chapitre 4, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998

### Contexte

**9.45** En 1992, au Sommet de la Terre tenu au Brésil, le Canada a signé la *Convention des Nations Unies sur la biodiversité* et, plus tard au cours de cette même année, il l'a ratifiée. Cette Convention a été préparée pour répondre aux craintes suscitées par la disparition, à l'échelle mondiale, d'espèces végétales et animales et de leurs habitats.

**9.46** Dans notre chapitre de 1998 sur la biodiversité, nous avons évalué les progrès que le gouvernement fédéral avait réalisés en ce qui concerne le respect de ses engagements à l'égard de la Convention. La *Stratégie canadienne de la biodiversité* constituait alors la principale initiative qu'avait prise le Canada en réponse à la Convention. La mise en œuvre de la Stratégie en était encore à ses débuts; nous avons noté que les progrès avaient été plus lents que prévu et que des échéances n'avaient pas été respectées.

**9.47** Notre chapitre faisait mention de la nécessité d'établir un plan de mise en œuvre fédéral pour atteindre les objectifs nationaux et pour mesurer la performance. Nous avons aussi conclu que dans l'avenir, l'information diffusée aux niveaux international, fédéral et provincial devrait faire le bilan des progrès accomplis en regard de cibles mesurables prédéterminées.

### Conclusion

**9.48** Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des progrès qui ont été faits pour donner suite aux constatations de notre vérification. Nos travaux de suivi nous ont permis d'en constater dans trois secteurs. Premièrement, les ministères élaborent des cadres de mesure de la performance

dans le domaine de la biodiversité.

Deuxièmement, le Canada participe à plusieurs initiatives importantes, dont l'élaboration d'un cadre international de communication de l'information. Il contribue également aux efforts visant à accroître le rôle des peuples autochtones dans la conservation de la biodiversité. Enfin, de nouveaux partenariats ont été constitués pour favoriser la coopération, et les mandats des comités plus anciens sont examinés dans les cas où il est nécessaire de les réorienter.

**9.49** Dans certains domaines, cependant, les ministères n'atteignent pas les objectifs prévus. De façon particulière, trois des huit modules de biodiversité fédéraux et le plan de mise en œuvre fédéral demeurent inachevés. Les modules terminés ne comprennent pas les éléments que nous avons cernés comme étant les éléments clés de leur efficacité.

**9.50** En outre, l'insuffisance des ressources, nous a-t-on dit, demeure un problème, en particulier lorsqu'il s'agit de maintenir la capacité scientifique et de rendre plus accessible l'information sur la biodiversité. Ainsi, le gouvernement fédéral n'est toujours pas en mesure de communiquer l'information sur l'état général de la biodiversité au Canada. Les ministères reconnaissent qu'il faut poursuivre les efforts au niveau fédéral et national. Dans l'avenir, nous nous pencherons de nouveau sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour traiter la question de la biodiversité.

### Observations et sommaire

**9.51 Les modules de biodiversité.** La date limite fixée pour la préparation des huit modules fédéraux était avril 1997. À ce jour, trois modules ne sont pas encore prêts : la diversité aquatique, la gestion

Trois modules de  
biodiversité fédéraux  
demeurent inachevés.

écologique et la coopération internationale. Depuis notre vérification de 1998, trois modules ont été préparés : l'éducation, les zones protégées et la faune. En revanche, ils n'intègrent pas comme il se doit les éléments clés que sont les échéanciers, les ressources à affecter, les résultats escomptés et les indicateurs de performance (voir la pièce 9.4). Sans ces éléments, nous croyons que la capacité du Canada à mener à bien les initiatives sur la biodiversité et à communiquer l'information à ce sujet se trouve compromise.

**9.52 Le plan de mise en oeuvre fédéral.** Il n'y a pas de plan de mise en oeuvre fédéral pour la biodiversité. Comme nous l'avions constaté dans notre vérification de 1998, un tel plan est essentiel pour appuyer les efforts du Canada en vue de respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière de biodiversité. Environnement Canada déclare que ce plan résumera les huit modules. Nous croyons toujours que la série de modules, une fois achevée, ne constituera un plan de mise en oeuvre fédéral adéquat que si tous les éléments cernés dans la pièce 9.4 sont pris en compte.

**9.53 La mesure de la performance et la communication des résultats.** À l'heure actuelle, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada déploient des efforts pour élaborer et mettre en oeuvre des cadres de mesure de la performance ministérielle en matière de biodiversité. Ces cadres doivent servir de fondement à un cadre fédéral aux termes duquel les résultats obtenus par chacun des ministères pourraient être regroupés et communiqués au Parlement et aux Canadiens. Ces efforts font suite à notre observation de 1998 selon laquelle l'absence de certains éléments clés dans les modules limite leur utilité en tant que toile de fond d'un plan de mise en oeuvre fédéral.

**9.54 Agriculture et Agroalimentaire Canada** a conçu un cadre remarquable de mesure de la performance pour son module de la biodiversité. En plus de contenir les éléments essentiels que nous avons cernés en 1998, le cadre du Ministère établit un lien avec les secteurs d'activité, intègre les principaux secteurs de résultats et identifie le personnel chargé de mesures ministérielles particulières. Les représentants du Ministère ont déclaré que le cadre avait facilité la communication de l'information et que la biodiversité était maintenant perçue comme une composante importante de l'activité principale du Ministère.

**9.55** Nous croyons que les cadres de mesure de la performance sont nécessaires pour mettre en oeuvre les modules parachevés jusqu'ici. Il est possible d'élaborer des cadres de la performance et de parachever en même temps les autres modules incomplets.

**9.56 La coordination fédérale-provinciale-territoriale.** Il n'y a toujours pas de « centre » ministériel pour la biodiversité. Les comités ministériels n'accordent que peu d'attention à la biodiversité parce qu'un trop grand nombre d'autres questions tout aussi importantes figurent à leurs ordres du jour. Le nouveau Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril s'intéressera à des questions telles que les

**Il n'y a pas de plan fédéral de mise en oeuvre pour la biodiversité.**

**On élabore des cadres de mesure de la performance.**

**Le gouvernement n'a pas de « centre » ministériel pour la biodiversité.**

#### Pièce 9.4

#### Modules de biodiversité achevés depuis 1998 et éléments traités par ceux-ci

Module	Échéancier	Ressources à affecter	Résultats escomptés	Indicateurs de performance
Zones protégées	Traité	Non traité	Traité	Traité*
Faune	Traité*	Non traité	Traité	Traité*
Éducation	Non traité	Non traité	Non traité	Non traité

\* Traité, mais de façon très limitée.

**Il faut renforcer la  
capacité de recherche  
dans le domaine de la  
biodiversité.**

espèces en péril et leur habitat; mais il se peut que d'autres éléments importants de la biodiversité soient négligés. Environnement Canada nous a dit que des discussions ont été amorcées avec les provinces en vue de raviver l'engagement face à la *Stratégie canadienne de la biodiversité* au niveau ministériel.

**9.57** Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité permet également aux divers ordres de gouvernement de faire des interventions conjointes en matière de biodiversité. Depuis que la *Stratégie canadienne de la biodiversité* a été rendue publique, en 1996, la participation provinciale et territoriale aux réunions du Groupe de travail a été très faible; il n'y a souvent qu'une ou deux provinces représentées. Cependant, les membres du Groupe de travail tentent d'accroître cette participation. À sa réunion du 7 octobre 1999, le Groupe de travail a décidé qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la mise en oeuvre nationale et se doter d'un programme de travail qui mènerait à des résultats tangibles aux niveaux fédéral, provincial et territorial.

**9.58** Un cadre international de communication de l'information. Pour améliorer la communication de l'information à l'échelle internationale, le Bureau de la Convention sur la biodiversité (BCB) participe avec des représentants de huit autres pays à un projet de conception et d'essai d'une matrice révisée de communication de la performance à l'échelle internationale. Cette matrice servira à préparer les prochains rapports nationaux des 176 parties à la Convention, lesquels devraient être produits en 2001.

**9.59** Maximiser les ressources — Bureau de la Convention sur la biodiversité (BCB). Le BCB est le pivot des efforts du Canada en matière de biodiversité. Compte tenu de ses ressources limitées, il a toutefois un défi de taille à relever pour répondre aux

attentes du public, à savoir faire progresser la mise en oeuvre nationale et communiquer l'information à ce sujet, et continuer de surveiller et de coordonner les engagements internationaux du Canada pris en vertu de la *Convention des Nations Unies sur la biodiversité*. À cette fin, il encourage Environnement Canada à tenir compte de la biodiversité dans ses décisions relatives à la planification, à l'établissement de ses priorités et à l'affectation des ressources. De plus, le BCB tente de mieux faire reconnaître la biodiversité en invitant les autres ministères fédéraux et les divers groupes de parties intéressées, tels que les peuples autochtones, à inscrire cette question sur leur liste des priorités.

**9.60** Maximiser les ressources — autres ministères fédéraux. De par sa nature même, la biodiversité transcende les différents ministères et administrations. Parce que les ressources sont limitées, il faut trouver des moyens novateurs de coordonner les efforts et de maximiser les possibilités. Ainsi, dans le cadre du Partenariat fédéral sur la biosystématique, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada et le Musée canadien de la nature ont convenu d'échanger données et ressources. Le gouvernement fédéral déploie d'autres efforts, notamment en réexaminant les mandats des comités de biodiversité en place afin de maximiser leur potentiel.

**9.61** La capacité scientifique dans le domaine de la biodiversité. Le gouvernement fédéral doit renforcer sa capacité de recherche dans le domaine de la biodiversité, domaine qui est très complexe et très vaste. La biosystématique est un secteur où l'on a fait des efforts concertés pour répondre à ce besoin. Ainsi, le Partenariat fédéral sur la biosystématique effectue une évaluation des besoins qui a pour objet de recenser les lacunes de la capacité fédérale sur le plan de la recherche en biosystématique.

Le Partenariat a aussi préparé une proposition de financement conjoint pour engager des taxonomistes et des bioinformaticiens. Ces spécialistes travailleraient pour les divers partenaires visés par la proposition.

**9.62** En 1998, nous avons reconnu que les données biologiques n'étaient souvent ni normalisées ni accessibles. En réponse à cette observation, trois ministères fédéraux et une société d'État — Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et le Musée canadien de la nature — ont mis en place l'Initiative d'information sur la biodiversité canadienne. Cette initiative a mené à l'élaboration d'un « prototype » de base de données sur les « Papillons du Canada », accessible par voie électronique. Récemment, le protocole d'entente liant les cinq organismes fédéraux chargés de protéger les ressources naturelles a fait de l'élargissement de cette base de données une de ses six priorités, lesquelles sont

regroupées sous l'appellation « Réseau d'information sur le biota du Canada ».

**9.63** Dans une annexe au chapitre de 1998, nous avons fait part des défis particuliers que devait relever Agriculture et Agroalimentaire Canada. Nous avons noté qu'un indicateur quelconque était nécessaire pour assurer la sécurité économique à long terme du secteur, laquelle dépend, en partie, du maintien d'une gamme de produits. Le Ministère fait des progrès notables dans la plupart des secteurs; par contre, il lui faut toujours établir des indicateurs de la diversité des espèces domestiquées. Agriculture et Agroalimentaire Canada relève ce défi en collaborant avec d'autres pays membres de l'OCDE à de tels indicateurs au niveau international. Selon le Ministère, il s'agit de l'approche la plus judicieuse, étant donné que les espèces qui ont été domestiquées et qui peuvent être utilisées au Canada sont pour la plupart largement répandues à l'échelle mondiale.

**9.64** Nous avons résumé à la pièce 9.5 notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998.

Pièce 9.5

La biodiversité au Canada : le temps presse – Sommaire des constatations du suivi

Paragraphe du rapport	Recommandation/description	Évaluation du BVG	Commentaires
4.17, 4.23	Terminer les modules de biodiversité.	✗	Trois des huit modules ne sont pas encore terminés. La date limite fixée était 1997.
4.20	Préparer un cadre de rapport international.	✓	Le Canada participe à l'élaboration et à l'officialisation d'un cadre de rapport international.
4.24, 4.33	Élaborer un plan de mise en oeuvre fédéral.	✗	Plan non encore élaboré; exige que tous les modules soient achevés.
4.27, 4.31	Maximiser les ressources. 1. Bureau de la Convention sur la biodiversité. 2. Autres ministères fédéraux.  3. Capacité scientifique en matière de biodiversité.	✓	1. Encourager l'intégration de la biodiversité dans divers comités. 2. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la formation de nouveaux comités et le renouvellement des comités existants afin de maximiser l'utilisation des ressources; création du Partenariat fédéral sur la biosystématique. 3. Il reste encore des difficultés à surmonter, en particulier en ce qui concerne la recherche et la disponibilité de l'information scientifique.
4.28, 4.29	Coordination fédérale-provinciale-territoriale.	✗	Il n'y a toujours pas de « centre » ministériel pour la biodiversité; le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité tente de définir une orientation nationale et d'améliorer la participation aux réunions.
4.30, 4.34	Mesure de la performance et communication de l'information.	✓	Élaborer et mettre en oeuvre des cadres ministériels de mesure de la performance; des travaux sont en cours pour élaborer un cadre fédéral de mesure de la performance aux fins de la communication de l'information.
Annexe	Plan d'action sur la biodiversité d'Agriculture et Agroalimentaire Canada 1. Contenu 2. Information scientifique 3. Indicateurs de la diversité des espèces domestiquées 4. Intégration des initiatives à celles d'autres ministères	✓	Le Ministère fait beaucoup de progrès dans la plupart de ces secteurs; par contre, des indicateurs de la diversité des espèces domestiquées sont encore nécessaires.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants



## **L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable — chapitre 6, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998**

### **Contexte**

**9.65** L'évaluation environnementale (EE) a pour objet d'examiner les projets, les programmes, les politiques ou les activités prévus pour faire en sorte que leurs effets éventuels sur l'environnement soient évalués attentivement avant que des décisions ou des mesures soient prises à leur sujet. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*, entrée en vigueur en 1995, prescrit les conditions que doivent respecter les ministères et organismes fédéraux lorsqu'ils effectuent une évaluation environnementale. Les ministères et organismes (ci-après appelés ministères) doivent veiller à ce que l'EE d'un projet soit effectuée comme le prescrit la *LCEE* avant de prendre certaines mesures s'y rattachant. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) administre la *LCEE* et fournit aux ministères fédéraux des avis et de l'aide. La *LCEE* est centrée sur les projets, mais on trouve également une directive du Cabinet qui recommande l'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes fédéraux.

**9.66** En 1998, nous avons examiné la mise en oeuvre de la *LCEE*, les rôles de l'Agence et des autres ministères fédéraux responsables de même que l'étendue de la conformité à la directive du Cabinet. Outre l'Agence, nous avons vérifié neuf organisations fédérales.

**9.67** Le chapitre relevait un certain nombre de faiblesses dans la mise en oeuvre de la *Loi*. Nous avons conclu que les évaluations environnementales (EE) réalisées par les ministères ne considéraient pas tous les éléments d'un projet ni ses effets environnementaux

éventuels et que les ministères n'accordaient pas suffisamment d'importance à la surveillance des mesures d'atténuation ni au suivi environnemental. De plus, l'information destinée au public était insuffisante dans les rapports d'évaluation environnementale et dans l'Index fédéral des évaluations environnementales. Nous avons conclu que les ministères avaient procédé lentement à la mise en oeuvre de la directive du Cabinet de 1990 concernant l'évaluation environnementale des programmes et des politiques.

**9.68** L'Agence a été la première à préparer la réponse du gouvernement fédéral à nos recommandations et à travailler à leur mise en application avec les ministères. Nous avons alors recommandé à l'Agence d'établir davantage de lignes directrices. La plupart des recommandations, qui s'adressaient aux ministères, étaient axées sur l'amélioration de la qualité et de l'uniformité des EE. À notre avis, l'amélioration de la qualité des EE exige une coopération entre l'Agence et les ministères.

### **Conclusion**

**9.69** Nous croyons que l'Agence a pris des mesures raisonnables pour faire suite aux constatations de notre vérification de 1998. Après la publication du chapitre, l'Agence a mené, en collaboration avec les ministères, une revue de la surveillance de la conformité des EE (voir le paragraphe 9.71), en même temps qu'un examen quinquennal obligatoire de la *LCEE*. Elle a également publié des lignes directrices et pris d'autres initiatives, conformément à nos recommandations.

**Dans le chapitre de 1998, on a signalé un certain nombre de faiblesses dans la mise en oeuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.**

**L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a pris des mesures raisonnables; toutefois, les ministères ne réalisent pas des progrès suffisants.**

**On a pris certaines mesures pour améliorer la qualité des évaluations environnementales.**

**Les ministères et organismes ont peu fait dans l'ensemble pour corriger les problèmes que nous avons cernés dans notre vérification.**

**9.70** Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que les ministères réalisent des progrès suffisants pour combler pleinement les lacunes que nous avons signalées. Même si huit entités fédérales ont pris des mesures pour améliorer leur EE, elles ne signalent que peu de modifications à leurs pratiques. Ces ministères ont aussi déclaré qu'ils participent aux travaux de comités mis sur pied par l'Agence. Il s'agit certainement d'une première étape, mais cela n'est pas suffisant pour améliorer la qualité des EE fédérales. Même si l'Agence fait figure de pionnier en ce qui concerne la conception de nouveaux outils — notamment les énoncés de politiques opérationnelles, les lignes directrices et la formation — il n'en reste pas moins qu'en définitive, ce sont les ministères qui sont chargés de réaliser de bonnes EE au Canada.

## Observations et sommaire

**9.71 La Revue de la surveillance de la conformité (RSC).** Pour faire suite à la plupart des recommandations de notre chapitre, l'Agence a entrepris une Revue de la surveillance de la conformité (RSC) des EE réalisées par les entités fédérales. Cette revue avait comme objectif d'examiner la qualité des EE et d'évaluer la mesure dans laquelle elles étaient conformes à la LCEE. Onze ministères et organismes ont participé à la RSC, dont sept des neuf entités fédérales que nous avons vérifiées en 1998. Dans le cadre de cette revue, l'Agence a recommandé que les entités évaluent 20 rapports d'EE en conformité avec son cadre de surveillance de la conformité.

**9.72** La RSC, effectuée à l'été de 1999, a confirmé bon nombre des observations que nous avons faites dans notre chapitre de 1998, c'est-à-dire :

- le besoin d'avoir des lignes directrices plus précises pour déterminer la portée des projets;

- le besoin d'améliorer les rapports d'examen préalable en donnant une meilleure description du milieu;
- la nécessité d'intégrer les EE plus tôt dans la planification de projet;
- le besoin de surveiller les mesures d'atténuation.

**9.73** À notre avis, la RSC constituait une étape importante pour un meilleur recensement des faiblesses du processus d'EE et un moyen additionnel d'améliorer leur qualité. Comme nous l'avons déjà indiqué cependant, les ministères et organismes ont peu fait *dans l'ensemble* pour corriger les problèmes que nous avons cernés dans notre vérification; cela nous préoccupe.

**9.74** Deux ministères et deux organismes ont décidé d'améliorer leurs procédures et pratiques internes après leur RSC. Ainsi, Environnement Canada a préparé des lignes directrices précises pour ses activités d'EE. Parcs Canada en a profité pour commencer à mettre à jour ses procédures internes en vue d'améliorer la qualité des EE. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a établi une nouvelle méthode pour s'assurer que le suivi est effectué au moment approprié. La Direction chargée de la gestion de l'habitat et des sciences de l'environnement de Pêches et Océans a conçu un formulaire de présélection électronique devant servir de guide pour les évaluations environnementales.

**9.75** Les autres ministères nous ont dit qu'ils se contenteraient de participer à la RSC et au prochain programme d'assurance de la qualité; ce sera là la prochaine étape de l'initiative de l'Agence visant à améliorer la qualité des EE. Cependant, aucun d'entre eux ne nous a fourni de preuve qu'il avait vraiment modifié ses pratiques à la suite des résultats de sa RSC.

### 9.76 Détermination de la portée des projets et des effets environnementaux.

La vérification de 1998 avait révélé un manque d'uniformité dans la manière de déterminer la portée des projets des ministères et des effets environnementaux. La détermination de la portée est toujours difficile à comprendre pour les autorités fédérales. Trois entités, Environnement Canada, Parcs Canada et Pêches et Océans ont analysé les décisions judiciaires à cet égard. De plus, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a préparé un énoncé de politique opérationnelle sur le sujet. Quoiqu'il en soit, les organisations devront préparer des lignes directrices sur la détermination de la portée qui soient adaptées à leurs activités particulières. Nous avons remarqué qu'Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Parcs Canada ont élaboré de telles lignes directrices; lors de la présente vérification, celles de Parc Canada n'étaient qu'à l'état d'ébauche.

**9.77 Effets cumulatifs.** Notre chapitre avait établi qu'il fallait des lignes directrices concernant les effets cumulatifs des projets. La LCEE exige des ministères qu'ils se penchent sur les effets cumulatifs; des décisions judiciaires récentes appuient cette exigence. Les ministères ont maintenant accès au *Guide de référence : Évaluer les effets environnementaux cumulatifs*, publié par l'Agence, et à son Énoncé de politique opérationnelle. L'Agence donne aussi de la formation aux ministères. Nous avons constaté que deux ministères avaient tenté de mieux intégrer les effets cumulatifs à leurs EE. Environnement Canada a préparé un énoncé de sa position et donné de la formation sur les effets cumulatifs. Les responsables du Programme des Affaires du Nord au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sont en train de préparer, avec un groupe de travail formé de représentants des régions touchées par un règlement territorial, un programme de surveillance des effets cumulatifs pour la vallée du Mackenzie,

en conformité avec la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Nous savons que l'évaluation environnementale est un secteur en évolution et que l'évaluation des effets cumulatifs d'un projet constitue toujours un défi pour les autorités responsables. Toutefois, ces outils devraient leur faciliter la tâche.

### 9.78 Mesures d'atténuation et suivi.

Les mesures d'atténuation réduisent les effets nocifs pour l'environnement. Dans notre chapitre de 1998, nous avions constaté que les ministères liaient l'approbation des projets à la mise en oeuvre de mesures d'atténuation, mais qu'ils surveillaient peu ces mesures. D'après l'information que nous avons obtenue au cours de notre suivi, il n'est pas encore certain que les ministères surveillent ces mesures pour s'assurer qu'elles sont respectées. Les ministères qui délivrent des permis ou des licences aux promoteurs de projet ont déclaré qu'ils examinent les mesures d'atténuation lorsqu'ils doivent surveiller la conformité aux conditions du permis, mais qu'ils ne peuvent le faire pour chaque permis, faute de ressources.

**9.79** Le suivi des EE est recommandé lorsque les effets environnementaux sont incertains. L'Agence a créé un groupe de travail interministériel qui est chargé de déterminer les options et les outils devant permettre d'améliorer le suivi. Le rapport intitulé *Options et outils en vue de l'amélioration du suivi — Document de travail* — dénombre neuf causes principales des problèmes de suivi, mais son but principal est avant tout de distinguer les étapes à suivre pour améliorer le processus, à l'aide d'un plan d'action et de dates cibles. L'Agence élabore maintenant un Énoncé de politique opérationnelle sur le suivi. En respectant les étapes ci-dessus, on a pu cerner les problèmes relatifs au suivi, mais d'autres moyens doivent être mis en oeuvre pour faire en sorte que les ministères exigent un suivi au besoin.

**Il n'est pas encore certain que les ministères surveillent les mesures d'atténuation.**

**Nous n'avons trouvé aucune preuve que la conformité à la directive du Cabinet se soit améliorée.**

**9.80 Information à l'intention du public.** L'Index fédéral des évaluations environnementales (l'Index) est un outil informatisé qui a été créé pour informer le public, à un stade précoce, des évaluations environnementales exécutées par les autorités responsables. Comme nous l'avons indiqué dans notre chapitre initial, l'Index n'était pas facile à consulter pour les ministères ni pour le public. Depuis la publication de notre chapitre, en mai 1998, l'Agence a tenté d'améliorer la fonctionnalité de l'Index. Il est encore trop tôt pour savoir si cela facilitera la saisie des données des EE par les ministères et la consultation de cet index par le public.

**9.81** Nous avons mentionné, en 1998, que l'information contenue dans l'Index était très élémentaire et qu'elle ne renseignait pas adéquatement l'utilisateur sur les projets et leurs effets environnementaux. Depuis ce temps, Environnement Canada a commencé à diffuser ses rapports d'EE sur son site Web, la « Voie verte ».

**9.82 Une directive du Cabinet mise à jour.** En 1998, nous avons établi que le manque de conformité à la directive du Cabinet de 1990 sur l'EE des politiques et des programmes représentait une grave lacune. L'Agence s'est efforcée, en collaboration avec l'équipe interministérielle, de consolider et de clarifier la directive du Cabinet. Ces efforts se sont soldés par la mise à jour de la directive en juin 1999. En outre, il est maintenant nécessaire de faire aussi une évaluation environnementale des plans. Néanmoins, rien n'indique que la conformité à la directive du Cabinet se soit améliorée. De plus, au cours de nos entrevues, nous nous sommes rendu compte que deux ministères ne connaissaient toujours pas l'existence de cette directive mise à jour, ou croyaient qu'elle ne s'appliquait pas à eux.

**9.83** Le résumé de notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998 se trouve à la pièce 9.6.

**L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable –  
Sommaire des constatations du suivi**

Paragraphe du chapitre	Recommandation/observation	Évaluation du BVG	Commentaires
	<b>Examiner les bonnes questions</b>		
6.28	Les mesures de conformité doivent être renforcées afin que tous les promoteurs de projet demandent les permis et licences exigés.	✗	En général, les ministères n'ont pas vraiment pris de mesures pour donner suite à cette recommandation.
6.33	Pêches et Océans doit appliquer plus uniformément la <i>Loi sur les pêches</i> .	✓	En 1998, Pêches et Océans a produit de nouvelles lignes directrices afin d'assurer une application plus uniforme du paragraphe 35(2) de la <i>Loi sur les pêches</i> ; le Ministère prépare des cours de formation et des lignes directrices supplémentaires.
6.35	Intégrer l'EE au début du projet et non pas à la dernière minute.	✗	Confirmé par la Revue de la surveillance de la conformité (RSC).
6.38 et 6.39	Certaines activités fédérales ne sont pas revues aux termes de la <i>LCEE</i> .	✓	Les projets de l'Administration portuaire canadienne sont maintenant revus aux termes du nouveau règlement d'application de la <i>LCEE</i> . L'Agence, en collaboration avec Transports Canada, doit élaborer un système d'EE pour les administrations portuaires locales.
6.45	Les ministères devraient élaborer des lignes directrices pour la détermination de la portée des projets, en collaboration avec l'Agence.	✗	L'Agence a préparé un énoncé de politique opérationnelle sur la détermination de la portée. Les décisions judiciaires récentes n'ont pas apporté de précision. Seul Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont élaboré des lignes directrices précises pour la détermination de la portée. De son côté, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a élaboré des lignes directrices pour deux projets particuliers, qui pourraient être appliquées à des projets semblables.
6.48	L'information sur le milieu du projet existant est souvent lacunaire.	✗	Confirmé par la RSC.
6.50	Les ministères doivent prendre en compte une gamme plus étendue d'effets pour les EE de projets qui exigent un permis.	✗	En général, les ministères n'ont pas vraiment pris de mesures précises pour donner suite à cette recommandation.
6.59	L'Agence devrait accélérer son travail de collaboration avec les ministères et d'autres parties intéressées en vue d'encourager l'évaluation des effets cumulatifs.	✓	L'Agence a publié des lignes directrices et donné des cours de formation. La réponse des ministères a été partagée.
	<b>Fournir une information adéquate</b>		
6.64 et 6.65	L'Index devrait faciliter une saisie plus rapide des données, fournir des outils d'accès et de recherche améliorés.	✓	L'Agence a éprouvé des difficultés techniques avec ses systèmes. Elle a amélioré les outils de recherche, mais il y a encore place à d'autres améliorations.
6.68	Les rapports d'examen préalable des ministères doivent être de meilleure qualité.	✗	Confirmé par la RSC.
6.73	Le rapport annuel de l'Agence devrait décrire les défis à relever lors de l'application de la <i>LCEE</i> .	✓	Le rapport sur le rendement présente davantage les défis à relever qu'auparavant.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants

(suite)



Pièce 9.6 (suite)

Paragraphe du chapitre	Recommandation/observation	Évaluation du EVG	Commentaires
6.79	<b>Améliorer l'efficacité</b> Les examens préalables par catégorie devraient servir davantage à améliorer l'efficacité du processus d'EE.	✓	Deux publiés; onze en voie de préparation, dont six par Affaires indiennes et du Nord Canada.
6.87	<b>Aller plus loin que l'approbation de projet</b> Les ministères devraient surveiller les mesures d'atténuation.	✗	Aucun progrès d'importance.
6.90	Les ministères doivent s'assurer que le suivi des effets environnementaux est effectué.	✗	Le document sur les « Options et outils en vue de l'amélioration du suivi » suggère des meilleures pratiques et propose un plan d'action. Rien n'indique clairement que les ministères assurent le suivi.
6.92	L'Agence devrait établir un cadre pour la tenue d'un examen des dispositions et de l'application de la Loi et recueillir l'information nécessaire à la tenue de l'examen.	✓	L'Agence, avec la participation des ministères, a entrepris diverses initiatives pour traiter cette question; mentionnons notamment la revue de la surveillance de la conformité (RSC), son cadre de surveillance de la conformité (CSC) et le programme de surveillance continue.
6.94	<b>Assurer le contrôle de la qualité de l'application décentralisée</b> L'Agence et les ministères devraient établir des procédures qui leur permettraient : <ul style="list-style-type: none"> <li>de déterminer si les EE sont effectuées en conformité avec la LCEE.</li> <li>de veiller à ce que la LCEE soit appliquée uniformément d'une région à l'autre.</li> </ul>	✗	L'Agence a établi un cadre de surveillance de la conformité qui devrait aider les ministères à assurer une plus grande uniformité. Cependant, seul Environnement Canada a préparé un projet de procédures dans ce domaine.
6.101	<b>Donner le ton concernant les évaluations des politiques et des programmes</b> Améliorer l'application de la directive du Cabinet sur l'EE des politiques et des programmes.	✗	L'Agence a élaboré de nouvelles lignes directrices. Elle doit encore démontrer qu'il y a amélioration de la conformité.

☆ entièrement satisfaisant

✓ progrès satisfaisants

✗ progrès insatisfaisants



## Thèmes et messages communs

**9.84** Chacune des vérifications qui font l'objet du présent chapitre de suivi portait sur un sujet distinct. Les mouvements à l'échelle internationale des déchets dangereux, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique qui entoure la Terre, l'évaluation des effets environnementaux d'un projet avant son exécution et la préservation de la diversité biologique sont tous des phénomènes qui représentent des menaces uniques pour l'environnement et la santé et qui exigent donc des programmes et des politiques gouvernementaux uniques.

**9.85** Par ailleurs, en rendant compte de ces vérifications dans un seul chapitre de suivi, nous avons la possibilité d'examiner ces sujets dans une perspective nouvelle. Nous avons tenté de dégager des questions et des thèmes communs et de tirer des leçons. La présente section décrit quatre thèmes communs — combler les lacunes de la mise en oeuvre, combler les lacunes de l'information, faire preuve de leadership et gérer les relations — à l'aide d'exemples à l'appui tirés des chapitres de vérification.

**9.86** Ces thèmes corroborent bon nombre des éléments clés qui sous-tendent les principes des systèmes de gestion, comme il est indiqué à la pièce 9.7. Ces principes ne sont peut-être pas très profonds ni nouveaux, mais ils servent à

rappeler aux ministères de prêter une attention constante aux principes de base d'une saine gestion.

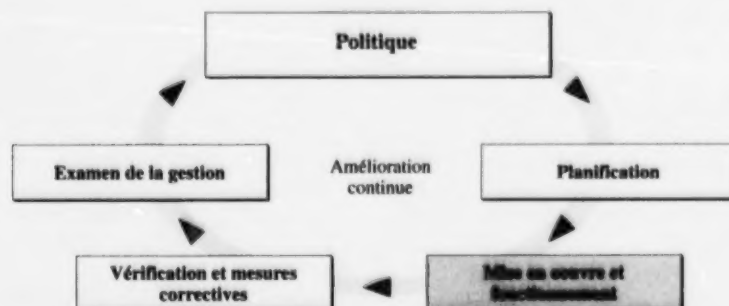
### Comblar les lacunes de la mise en oeuvre

**9.87** Les « lacunes de la mise en oeuvre », ou l'écart entre la performance du gouvernement et les engagements et les objectifs qu'il a énoncés, sont l'une des constatations les plus courantes des rapports du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. En réalité, la plupart des observations et des recommandations qui ont été faites dans les chapitres sur les déchets dangereux, la biodiversité et l'évaluation environnementale avaient trait aux lacunes de la mise en oeuvre. Comme nous l'avons expliqué en détail dans les sections précédentes du présent chapitre, le niveau global de progrès réalisés pour combler ces lacunes est décevant. Le gouvernement fédéral obtient une faible note pour l'élément « mise en oeuvre et fonctionnement » du modèle du cycle de gestion (voir la pièce 9.7). La pièce 1.7 du chapitre 1 du présent Rapport décrit ce modèle plus en détail.

### Comblar les lacunes de l'information

**9.88** Chacune des quatre vérifications mettait en évidence, de manières différentes, l'importance de l'information pour appuyer une bonne prise de

**L'écart entre les engagements énoncés et la performance du gouvernement existe encore.**



Pièce 9.7

Un modèle de cycle de gestion

**Les lacunes de l'information font obstacle à la prise de décisions ainsi qu'à l'élaboration et l'exécution de programmes.**

décisions. Il s'agit d'un thème qui revient constamment dans les rapports du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Les vérifications ont aussi démontré que différents types d'information sont nécessaires à divers moments mais que, dans tous les cas, une information opportune, crédible et pertinente est une composante de base d'une saine gestion. L'information, en tant qu'élément fondamental de la conception de politiques et de programmes, peut être utilisée pour cerner les risques pour l'environnement et la santé et les effets sur ceux-ci, pour établir des priorités au regard de la prise de mesures et, enfin, pour mesurer l'efficacité des politiques et des programmes.

**9.89** C'est peut-être lorsqu'il y a absence d'une bonne information que l'on remarque le plus son importance. En ce sens, les quatre vérifications ont aussi démontré que les « lacunes de l'information » — c'est-à-dire les écarts entre l'information nécessaire et l'information disponible — font obstacle à la prise de décisions ainsi qu'à l'élaboration et à l'exécution de programmes.

**9.90 Cerner les risques et les effets.** Le chapitre sur l'évaluation environnementale avait démontré comment l'information sert à cerner les risques pour l'environnement et les effets sur celui-ci. À la base, l'évaluation environnementale est un processus d'élaboration, d'échange et d'examen de l'information sur l'environnement, les projets et les programmes. Pourtant, des lacunes fondamentales de l'information nécessaire au processus fédéral d'évaluation environnementale — parties de projets exclues, connaissance incomplète de l'environnement, effets importants dont on n'a pas tenu compte, difficulté d'évaluer les effets cumulatifs, surveillance partielle et évaluation incomplète des politiques et programmes fédéraux — constituaient l'essence même

des faiblesses observées lors de notre vérification du processus d'évaluation environnementale.

**9.91 L'information en tant qu'élément essentiel.** Le chapitre sur la protection de la couche d'ozone est celui qui a peut-être le mieux illustré l'importance de l'information en tant qu'élément essentiel de l'élaboration et du succès des programmes. Qualifiant la protection de la couche d'ozone de succès potentiel, le chapitre indiquait que partout dans le monde, les contrôles de la réglementation s'appuient sur une information scientifique et technologique rigoureuse. Les principales leçons tirées à l'échelle mondiale portaient sur l'importance d'échanger des preuves et de l'information scientifiques ainsi que des technologies.

**9.92** La biodiversité étant un enjeu nouveau et en constante évolution, l'information de base à cet égard revêt une importance capitale pour les programmes de biodiversité du Canada et en particulier, pour les décideurs. Pourtant, comme nous l'avions signalé en 1998 et comme le reconnaît le Bureau de la Convention sur la biodiversité, l'information scientifique en matière de biodiversité n'est pas aussi avancée que celle qui porte sur d'autres questions environnementales. Les lacunes de l'information qui ont été relevées dans le chapitre sur la biodiversité continuent d'entraver sérieusement l'élaboration de programme. Des tentatives encourageantes ont été faites pour combler certaines de ces lacunes, notamment l'Initiative d'information sur la Biodiversité Canadienne, mais il y a toujours un manque d'information grave et la plus grande partie de l'information existante n'est pas facilement accessible.

**9.93 Établir les priorités et mesurer la conformité.** L'information est aussi très importante pour comprendre la conformité aux engagements, la mesure de l'efficacité des programmes et l'adaptation des priorités des programmes. La conclusion

générale du chapitre sur les déchets dangereux, à savoir que le gouvernement fédéral n'était pas en mesure de savoir (et n'est toujours pas en mesure de savoir) jusqu'où il respecte ses obligations internationales découlant de la Convention de Bâle, était directement liée aux lacunes des pratiques en matière d'inspection et d'application de la loi et au manque de renseignements. Le chapitre sur l'ozone avait aussi révélé des lacunes de l'information liées à l'inspection des sociétés, à la collecte de renseignements et à l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

## Faire preuve de leadership

**9.94** Le leadership est un autre thème récurrent des rapports du vérificateur général et du commissaire. Dans son premier rapport au Parlement, le commissaire a tenu à souligner que les gouvernements doivent assurer un « leadership vigoureux » et communiquer une « vision claire », laissant ainsi entendre que l'établissement d'une orientation constitue une composante importante du leadership. Dans la présente section, nous considérons le leadership comme les mesures que prend un ministère, en plus de celles qui relèvent de son mandat, de ses pouvoirs ou de son rôle officiels.

**9.95** Les quatre chapitres illustraient l'importance du leadership en général, mais ils montraient également que des circonstances différentes exigent aussi des types différents de leadership. Parfois, un leadership est nécessaire à l'échelle mondiale, parfois à l'échelle nationale (dans les partenariats avec les gouvernements provinciaux, par exemple) et presque toujours au sein du gouvernement fédéral. Certains chapitres faisaient état d'exemples positifs de leadership de la part des ministères fédéraux, ce qui renforce la conviction que le leadership fait partie intégrante du succès. Par ailleurs, c'est peut-être parce que l'importance du leadership est si bien

comprise que l'on observe souvent des lacunes à cet égard. Les quatre vérifications faisaient aussi ressortir des secteurs où le gouvernement fédéral pourrait assurer un plus grand leadership.

**9.96 Le leadership à l'échelle mondiale.** Dans le chapitre sur la protection de l'ozone, nous avons souligné le leadership à l'échelle mondiale du gouvernement fédéral, et d'Environnement Canada en particulier, quant à l'élaboration de contrôles internationaux des substances appauvrissant la couche d'ozone et au soutien qu'ils ont accordé à cette mesure. En fait, le titre même du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* symbolise le leadership du Canada dans ce domaine. Les chapitres sur les déchets dangereux et la biodiversité contenaient également des exemples du leadership du Canada à l'échelle internationale.

**9.97** Dans certains chapitres, nous avons aussi reconnu le leadership du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'orientation donnée avec l'aide d'organisations à l'extérieur du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons indiqué aux paragraphes 9.58 et 9.59, le Bureau de la Convention sur la biodiversité du Canada a récemment fait figure de leader en participant à une initiative d'élaboration et d'essai d'une matrice de rapport sur la performance internationale. Il a aussi tenté d'inciter les peuples autochtones à se joindre et à participer aux efforts de conservation de la biodiversité.

**9.98 Le leadership au gouvernement fédéral.** En dépit des exemples de leadership dont nous venons de parler, les lacunes à cet égard au sein du gouvernement fédéral ne cessent d'être une source majeure de préoccupation et de frustration. Bon nombre des lacunes que nous avons observées dans les chapitres découlent de la nécessité de déterminer les rôles appropriés en matière de leadership au sein du gouvernement fédéral et de

On a besoin de leadership à l'échelle mondiale et nationale ainsi qu'au sein du gouvernement fédéral.

Les lacunes au titre du leadership au sein du gouvernement fédéral ne cessent d'être une source majeure de préoccupation et de frustration.

s'engager à cet égard. Mentionnons, par exemple, l'absence d'un centre ministériel de la biodiversité, l'absence d'orientation en ce qui concerne la réduction graduelle et l'élimination des SACO dans les opérations fédérales, la difficulté pour Environnement Canada de fournir aux organismes d'application de la loi fédéraux les renseignements sur les déchets dangereux et, fait peut-être plus alarmant, l'attentisme des ministères fédéraux qui comptent sur l'initiative de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour combler les lacunes des évaluations environnementales.

### Gérer les relations

**9.99** Chacune des vérifications dont nous avons parlé dans le présent chapitre a démontré qu'une gestion efficace des relations revêt une importance capitale pour le succès d'un programme. Dans certains cas, les ministères fédéraux doivent maintenir des relations entre eux, tout comme ils doivent assurer un leadership. L'importance des relations dans l'exécution de programme est illustrée par le fait que maintes recommandations des quatre chapitres s'adressaient à plusieurs ministères. Par ailleurs, les chapitres montraient aussi que les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre le gouvernement fédéral et les parties intéressées de l'extérieur peuvent être déterminantes. Comme le montrent les quelques exemples suivants, l'établissement et le maintien de partenariats efficaces peuvent se révéler difficiles.

**9.100 Relations avec de multiples parties intéressées.** Comme nous l'avions signalé dans les chapitres sur les déchets dangereux et la protection de la couche d'ozone, les relations avec les organisations non gouvernementales sont importantes. L'un des éléments qui a contribué à la réduction des substances appauvrissant la couche d'ozone était le

niveau élevé de consultation des parties intéressées ainsi que les partenariats avec l'industrie en vue de trouver et d'appliquer des solutions. De la même manière, améliorer les relations entre le personnel de programme d'Environnement Canada et les représentants de l'industrie constituait un élément décisif de l'augmentation des taux de conformité des manifestes exigés pour les déchets dangereux.

**9.101** Dans d'autres cas, le maintien de relations s'est avéré un défi. Ainsi, après avoir signé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, un organisme consultatif multilatéral du gouvernement fédéral — le Forum canadien sur la biodiversité — a élaboré avec succès la *Stratégie canadienne de la biodiversité*. Mais, depuis que la Stratégie a été rendue publique, le Forum n'a plus de cible claire sur laquelle concentrer ses efforts.

**9.102 Relations entre les ministères fédéraux.** Les relations de travail entre les ministères fédéraux posent de constants défis. Le chapitre sur les déchets dangereux relevait des faiblesses pour ce qui est de la capacité des ministères fédéraux à travailler de concert à l'application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* promulgué en vertu de la *LCPE*. Le protocole d'entente entre Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ayant pour objet de clarifier les rôles et les responsabilités n'est pas encore signé. Peu de progrès ont été accomplis concernant la préparation d'une annexe devant traiter expressément des questions relatives aux déchets dangereux. C'est pourquoi il n'y a peu de preuves que le contrôle des expéditions illicites de déchets dangereux à la frontière se soit amélioré.

**9.103** Le chapitre sur l'évaluation environnementale a fait ressortir qu'il était important pour les ministères fédéraux de collaborer. Il a mis en évidence la nécessité, pour l'Agence canadienne

**Une gestion efficace des relations revêt une importance capitale pour le succès d'un programme.**

d'évaluation environnementale et les ministères responsables, d'une collaboration plus étroite afin d'interpréter les exigences de l'évaluation de manière uniforme et d'échanger les meilleures pratiques. Les comités d'évaluation environnementale régionaux se sont révélés des tribunes valables de coopération.

**9.104 Relations fédérales-provinciales-territoriales.** Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité a beaucoup de mal à se donner une orientation et une vision commune. Les membres actuels croient qu'ils se concentrent trop sur la préparation de leurs réunions internationales et pas suffisamment sur leurs activités à l'échelle nationale. En faisant porter ses efforts sur les préoccupations fédérales et nationales, le Groupe de travail aurait une meilleure cohésion et ses efforts progresseraient.

**9.105** Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre sur la protection de la couche d'ozone, la réussite des partenariats a été déterminante dans le succès du *Protocole de Montréal* à l'échelle mondiale et, de façon plus précise, du programme canadien de protection de la couche d'ozone. Il est surtout important de mentionner la relation profitable et de longue durée entre les gouvernements fédéral et provinciaux en rapport avec le *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)*. Ce partenariat, en vigueur depuis dix ans, était fondé sur une vision commune. Les provinces assistent régulièrement aux réunions du Groupe de travail fédéral-provincial. Des objectifs communs et un dynamisme soutenu constituent la cheville ouvrière de ce partenariat réussi.

**Des partenariats efficaces ont été déterminants dans le succès du *Protocole de Montréal* tant à l'échelle mondiale que nationale.**





## À propos du suivi

### Objectif

Le suivi a comme principal objectif de vérifier si les entités ont donné suite aux recommandations et aux observations et de communiquer au Parlement l'information sur leurs progrès.

### Méthode

Nous avons demandé aux entités de fournir une mise à jour des mesures qu'elles ont prises pour donner suite aux recommandations et aux observations principales dans les vérifications initiales. Pour appuyer leurs réponses, les entités ont fourni de la documentation justificative. Nous avons examiné cette information et interrogé également les représentants des ministères, au besoin.

### Étendue

Les travaux de suivi sur le *Contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux* (chapitre 4, avril 1997) ciblait Environnement Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Nous avons effectué des travaux de suivi sur la *Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé* (chapitre 27, décembre 1997) dans une agence et dans les six ministères suivants : l'Agence canadienne de développement international, Défense nationale, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans, Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Transports Canada.

Les travaux de suivi sur *La biodiversité au Canada : le temps presse* (chapitre 4, mai 1998) ont été menés dans les quatre ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans et Ressources naturelles Canada.

Nous avons réalisé des travaux de suivi sur *L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable* (chapitre 6, mai 1998) dans les dix ministères et agences suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans (gestion de l'habitat et Garde côtière), Affaires indiennes et du Nord Canada (Programme des Affaires du Nord, Programme des affaires indiennes et inuites), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.



### **Équipe de vérification**

Directeurs principaux : Wayne Cluskey, Neil Maxwell, John Reed et Dan Rubenstein

Directeurs : John Affleck et Frank Barrett

Rob Anderson

Johnny Chadwick

Allison Lowe

Carolle Mathieu

Jim McKenzie

Carl Mitchell

Adam Silverstein

Joanna Smedes

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Wayne Cluskey ou M. John Reed.

# **Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes – 2000**

## **Table des matières**

### **Chapitre**

Observations du commissaire – 2000

Avant-propos et Points saillants

#### **Gestion du développement durable**

1 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable :  
l'an deux – Un travail en évolution

2 L'écologisation des opérations gouvernementales :  
quand le gouvernement sera-t-il à la hauteur?

3 L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

#### **Le smog**

4 Le smog : un risque pour la santé

#### **Travailler ensemble**

5 Des partenariats pour le développement durable : aperçu

6 Travailler ensemble au sein de l'administration fédérale

7 La coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

8 Travailler avec le secteur privé

#### **Suivi**

9 Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage